

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA
CURSO DE DOUTORADO

CONSTRUÇÃO DA “PARTICIPACÃO POPULAR”:
Análise comparativa de processos de participação social na
discussão pública do orçamento em municípios da Região
Metropolitana de Porto Alegre/RS.

MARCELO KUNRATH SILVA

Orientadora: Professora Dra. Sônia Larangeira

Porto Alegre, setembro de 2001

“É espantoso como a história se perde entre nós! A cada nova geração é como se houvesse um corte com relação ao passado e tudo estivesse permanentemente começando. Como eterno ‘país do futuro’, tendemos sempre a buscar negar nosso passado (que nos envergonha) e a querer construir algo radicalmente diferente”(AZEVEDO, Ricardo. Apresentação. In: AZEVEDO, Ricardo; MAUÉS, Flamarion (org.). *Rememória: entrevistas sobre o Brasil do século XX*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997, p.8)

“Como não ver que, ao enunciar os determinantes sociais das práticas, (...) o sociólogo oferece a possibilidade de uma certa liberdade em relação a esses determinantes? É através da ilusão de liberdade em relação às determinações sociais (...) que se dá a liberdade de se exercerem as determinações sociais. (...) Assim, paradoxalmente, a sociologia liberta libertando da ilusão de liberdade (...). A liberdade não é um dado, mas uma conquista, e coletiva” (BOURDIEU, Pierre. *Coisas Ditas*. São Paulo, Brasiliense, 1990, p.28)

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	5
RESUMO	10
INTRODUÇÃO.....	11
CAPÍTULO 1 – A “PARTICIPAÇÃO POPULAR” NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: UMA TENTATIVA DE EXPLICAÇÃO.....	25
1.1 – A construção social da ação coletiva.....	26
1.2 – A “participação popular” como ação coletiva.....	34
1.2.1 – Associativismo e “participação popular”.....	42
1.2.2 – Compromisso político governamental e “participação popular”.....	59
1.2.3 – Capacidade de investimento, eficácia e “participação popular”.....	64
CAPÍTULO 2 – A CONSTRUÇÃO DA “PARTICIPAÇÃO POPULAR” NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE – 1989/1992.....	76
2.1 - A trajetória de organização popular em Porto Alegre.....	77
2.2 - A construção da “participação popular” no Orçamento Participativo de Porto Alegre.....	101
2.2.1 - A experiência da “participação popular” em Porto Alegre anterior ao primeiro governo da Frente Popular.....	101
2.2.2 - A trajetória da discussão sobre a participação da população na elaboração do orçamento municipal anterior ao primeiro governo da Frente Popular.....	118
2.2.3 - A construção do Orçamento Participativo e da “participação popular”.....	131
CAPÍTULO 3. ALVORADA, GRAVATAÍ E VIAMÃO: CARACTERÍSTICAS MUNICIPAIS E FORMATOS INSTITUCIONAIS DOS PROCESSOS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	162
3.1 – Caracterização geral dos municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão.....	169
3.1.1 – Município de Alvorada.....	169

3.1.2 – Município de Gravataí.....	186
3.1.3 – Município de Viamão.....	198
3.2 – Caracterização das experiências de Orçamento Participativo nos municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão.....	213
3.2.1 – O Orçamento Participativo em Alvorada.....	213
3.2.2 – O Orçamento Participativo em Gravataí.....	219
3.2.3 – O Orçamento Participativo em Viamão.....	223
CAPÍTULO 4 . O “MODELO” DE PORTO ALEGRE E AS EXPERIÊNCIAS DE “PARTICIPAÇÃO POPULAR” NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ALVORADA, GRAVATAÍ E VIAMÃO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA.....	233
4.1 – A “participação popular” no Orçamento Participativo em Alvorada, Viamão e Gravataí.....	234
4.2 – Associativismo, compromisso governamental e capacidade de investimento e a “participação popular” no Orçamento Participativo em Alvorada, Gravataí e Viamão	239
4.2.1 – A “participação popular” no Orçamento Participativo em Alvorada..	239
4.2.2 – A “participação popular” no Orçamento Participativo em Gravataí...	262
4.2.3 – A “participação popular” no Orçamento Participativo em Viamão....	274
CONCLUSÕES.....	289
BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.....	303
ANEXOS.....	340

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1. Participação em entidades entre os entrevistados no OP – 1993, 1995 e 1998.....	43
QUADRO 2. Participantes nas Plenárias Regionais da Primeira Rodada do OP/1995.....	43
QUADRO 3. Participação em entidades entre os entrevistados já eleitos representantes no OP – 1998.....	44
QUADRO 4. Distribuição das entidades entrevistadas segundo o tipo de associações e organizações com as quais se relaciona (resposta múltipla).....	45
QUADRO 5. Participação dos entrevistados em entidades– OP/1998.....	46
QUADRO 6. Entidade da qual mais participam os entrevistados eleitos representantes no OP – OP/1998.....	47
QUADRO 7. Comparecimento ao OP em anos anteriores entre os entrevistados e eleitos representantes no OP – OP/1998.....	48
QUADRO 8. Distribuição dos eleitos representantes e dos não eleitos segundo os anos em que compareceram ao OP – OP/1998.....	49
QUADRO 9. Modo como os entrevistados foram informados sobre as reuniões do OP (respostas mais freqüentes) – 1993, 1995 e 1998.....	56
QUADRO 10. Avaliação sobre a obtenção de benefícios (obras e serviços) através do OP – 1995 e 1998.....	68
QUADRO 11. Percepção sobre o poder de decisão da população que participa do OP – 1995 e 1998.....	69
QUADRO 12. Opinião sobre a influência da população na escolha das prioridades da Prefeitura através do Orçamento Participativo.....	70

QUADRO 13. Demandas atendidas e em andamento – 1992-1994.....	71
QUADRO 14. Evolução das receitas próprias arrecadadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre – 1988-1992.....	73
QUADRO 15. Composição da receita corrente da Administração Direta – Executada em 1997 (valores nominais).....	73
QUADRO 16. Vilas de ocupação em Porto Alegre com processos de mobilização – 1982-1984.....	84
QUADRO 17. Dados de participação nos Congressos da UAMPA – 1983-1990.....	90
QUADRO 18. Composição dos Conselhos Municipais de Porto Alegre, instituídos pela Lei nº 3607/71.....	103
QUADRO 19. Comparação entre o Anteprojeto da UAMPA sobre o “Conselho Municipal do Orçamento” e o Anteprojeto do Governo Alceu Collares que institui os “Conselhos Populares”.....	129
QUADRO 20. Participantes na Segunda Rodada do OP – 1989-1990.....	149
QUADRO 21. Participantes na Segunda Rodada do OP – 1989-1992.....	154
QUADRO 22. Matriz de origem e destino (todos os modos e motivos; viagens por dia útil; porcentagem no destino).....	164
QUADRO 23. Evolução da população do RS e da RMPA – 1940-1985.....	165
QUADRO 24. População absoluta e taxa de crescimento dos municípios da RMPA – 1980-1991 e 1991-1996.....	166
QUADRO 25. Total de famílias em domicílios particulares permanentes, por classe de rendimento mensal familiar – RMPA (1987-1995).....	167
QUADRO 26. Participação da população de vilas no conjunto das população da RMPA – 1991.....	168
QUADRO 27. Conjuntos Habitacionais ocupados, número de unidades e número de pessoas – 1987.....	168
QUADRO 28. Valores absolutos e relativos do crescimento das vilas irregulares e de número de domicílios nas vilas irregulares em Alvorada e RMPA – 1980-1991.....	172
QUADRO 29. Evolução dos loteamentos no município de Alvorada – 1946-1980.....	173
QUADRO 30. Índice Social Municipal Ampliado de Alvorada, por bloco de variáveis e geral, média no período 1991-1996.....	176

QUADRO 31. Evolução da participação dos setores de atividade na renda interna de Alvorada – 1980-1990.....	179
QUADRO 32. Distribuição das pessoas ocupadas de 10 anos ou mais de idade, por setor de atividade, em Alvorada – 1980-1990.....	179
QUADRO 33. Distribuição das unidades de empresas e do pessoal ocupado em Alvorada de acordo com o número de empregados por unidade local – 1996.....	180
QUADRO 34. PIB <i>per capita</i> e posição no <i>ranking</i> do Estado, do município de Alvorada – 1980-1994.....	181
QUADRO 35. Rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais no município de Alvorada (em salários mínimos) – 1991.....	181
QUADRO 36. Domicílios por classes de rendimento nominal médio mensal do chefe do domicílio e percentual dos domicílios com chefes até 3 SM no município de Alvorada – 1991.....	181
QUADRO 37. Evolução da receita e despesa da Prefeitura Municipal de Alvorada – 1996-2000.....	183
QUADRO 38. Evolução e composição das receitas orçamentárias do município de Alvorada (valores em R\$) – 1996-1998.....	184
QUADRO 39. Evolução e composição das despesas do município de Alvorada (valores em R\$) – 1996-1998.....	185
QUADRO 40. Distribuição percentual da População Economicamente Ativa do município de Gravataí e em relação ao total no setor de ocupação na RMPA – 1970-1980.....	188
QUADRO 41. Valores absolutos e relativos do crescimento das vilas irregulares e de número de domicílios nas vilas irregulares em Gravataí e RMPA – 1980-1991.....	190
QUADRO 42. Índice Social Municipal Ampliado de Gravataí, por bloco de variáveis e geral, média no período 1991-1996.....	192
QUADRO 43. Estrutura da renda interna do município de Gravataí.....	193
QUADRO 44. Distribuição das unidades de empresas e do pessoal ocupado em Gravataí de acordo com o número de empregados por unidade local – 1996.....	194

QUADRO 45. Evolução das receitas da Prefeitura Municipal de Gravataí – 1996-2000.....	196
QUADRO 46. Evolução das despesas da Prefeitura Municipal de Gravataí (valores empenhados) – 1996-2000.....	197
QUADRO 47. Valores absolutos e relativos do crescimento das vilas irregulares e de número de domicílios nas vilas irregulares em Viamão e RMPA – 1980-1991.....	201
QUADRO 48. Índice Social Municipal Ampliado de Viamão, por bloco de variáveis e geral, média no período 1991-1996.....	205
QUADRO 49. Estrutura da renda interna municipal de Viamão – 1990.....	207
QUADRO 50. Distribuição das unidades de empresas e do pessoal ocupado em Viamão de acordo com o número de empregados por unidade local – 1996.....	208
QUADRO 51. Evolução da arrecadação anual total da Prefeitura Municipal de Viamão (valores em R\$) – 1994-2000.....	209
QUADRO 52. Evolução das principais receitas próprias do município de Viamão e percentual na composição da receita total (valores em R\$) – 1996-2000....	210
QUADRO 53. Composição das receitas do município de Viamão (valores em R\$) – 2000.....	211
QUADRO 54. Composição da despesa executada (valores em R\$) – 1998.....	212
QUADRO 55. Estrutura do processo do Orçamento Participativo em Alvorada.....	215
QUADRO 56. Caracterização das atividades dos Delegados e Conselheiros do Orçamento Participativo de Alvorada.....	216
QUADRO 57. Ciclo do Orçamento Participativo de Alvorada.....	217
QUADRO 58. Critérios gerais do Orçamento Participativo de Alvorada.....	219
QUADRO 59. Estrutura do processo do Orçamento Participativo em Gravataí.....	220
QUADRO 60. Caracterização das atividades dos Delegados e Conselheiros do Orçamento Participativo de Gravataí.....	221
QUADRO 61. Ciclo do Orçamento Participativo de Gravataí.....	222
QUADRO 62. Distribuição dos recursos para investimento entre as Regiões Administrativas de Gravataí – 1999.....	223
QUADRO 63. Estrutura do processo do Orçamento Participativo em Viamão.....	226

QUADRO 64. Caracterização das atividades dos Delegados e Conselheiros do Orçamento Participativo de Viamão.....	227
QUADRO 65. Ciclo do Orçamento Participativo de Viamão.....	228
QUADRO 66. Pontuação para a definição dos Eixos Temáticos prioritários no Orçamento Participativo de Viamão.....	230
QUADRO 67. Sistema de distribuição dos recursos entre os Eixos Temáticos no Orçamento Participativo de Viamão.....	230
QUADRO 68. Critérios para a distribuição dos recursos entre as Regiões do Orçamento Participativo de Viamão.....	231
QUADRO 69. Número de participantes nas Plenárias do Orçamento Participativo (Primeira e Segunda Rodadas) em Alvorada, Gravataí e Viamão – 1997-2000.....	234
QUADRO 70. Número de participantes nas Assembléias Microrregionais no Orçamento Participativo de Gravataí – 1997-2000.....	235
QUADRO 71. Número de participações nas Rodadas do Orçamento Participativo de Porto Alegre (soma das duas Rodadas) – 1989-2000.....	237
QUADRO 72. Distribuição dos Delegados do Orçamento Participativo de Alvorada segundo a participação em entidades – 1997 e 1999.....	249
QUADRO 73. Distribuição dos Delegados do Orçamento Participativo de Alvorada segundo o tipo de entidades em que participam – 1997 e 1999.....	251

RESUMO

A presente tese tem como objetivo identificar e analisar os fatores explicativos da participação social em canais de participação direta na gestão pública municipal, utilizando como referência empírica quatro processos de discussão pública do orçamento municipal (o chamado “Orçamento Participativo”) desenvolvidos nos municípios de Alvorada, Gravataí, Porto Alegre e Viamão, todos municípios integrantes da Região Metropolitana de Porto Alegre. Tomando estes processos de participação como uma forma específica de ação coletiva, discute-se, com base em uma investigação comparativa entre os casos, a existência de um conjunto único de variáveis presentes e atuantes em todos eles, que poderiam assim constituir a base de um modelo explicativo generalizável para a explicação destes processos de participação. Em caso de não confirmação desta similaridade entre os processos, busca-se identificar as especificidades locais que atuariam de forma a determinar as dinâmicas próprias empiricamente observadas.

INTRODUÇÃO

Este estudo tem como tema a participação social na gestão pública, entendida esta como um processo de ação coletiva. Buscando romper com a visão que naturaliza a emergência das ações coletivas, impossibilitando assim a sua análise, adota-se aqui a perspectiva de que o ato coletivo é sempre resultado de um complexo processo de construção social, o qual envolve uma intervenção ativa dos indivíduos e grupos em um campo de oportunidades e limites estruturalmente dados. Neste sentido, rejeita-se tanto uma concepção voluntarista da ação coletiva, que a resume a um ato de vontade ou interesse num contexto de indeterminação social, quanto uma concepção determinista, que transforma indivíduos e grupos sociais em “fantoques” de forças sistêmicas ou de “poderes” que se impõem de forma absoluta e inconsciente.

A análise dos processos de ação coletiva na sociologia brasileira esteve, em grande medida, integrada ao campo de estudos sobre os “movimentos sociais” sendo marcada pela trajetória das discussões deste campo. Em vista disso, pode-se observar que o debate acadêmico sobre processos de ação coletiva esteve,

inicialmente, orientado por uma perspectiva marxista de cunho estruturalista que dispensava a pesquisa sobre a construção da ação coletiva, concebendo-a como resultado quase mecânico das contradições estruturais da sociedade capitalista. A limitação destas análises, como salienta SCOTT (1990:52),

(...) is that they must restrict themselves to identifying the structural preconditions for social movements activity. But the problem is that these pre-conditions are precisely that: at most necessary but not sufficient conditions for mobilization. It does not follow that in the presence of all specific pre-conditions social movements will actually appear, or that agents will be inspired to act collectively. The appearance or otherwise of such movements will depend upon a host of other factors which are context specific, and cannot be deduced from social-structural conditions.

A revisão crítica desta perspectiva estruturalista dominante na sociologia brasileira ocorre a partir da segunda metade dos anos 80, sendo acompanhada por um progressivo “desencanto” com a temática dos movimentos sociais, fazendo com que a crítica não se desdobrasse em um avanço teórico na direção de explicações mais complexas. Assim, ao invés da incorporação de novas (ou não tão novas) abordagens teóricas produzidas na Europa e nos Estados Unidos e da construção de novos modelos explicativos sobre os processos de ação coletiva, o que predominou na sociologia brasileira a partir do final dos anos 80 foi o relativo abandono desta discussão e a desconsideração de uma série de questões que ainda aguardam explicação. Como salientam ESCOBAR; ALVAREZ (1992: 3),

(...) the clearest indication of the need for continued research on social movements is the persistence of multiple forms of collective mobilization in the continent. These manifestations indicate great complexity not only at the level of the actors but (...) also in terms of modes of organization and action, causes and goals of the struggle, magnitude and composition of the forces, relation to political parties and the state, and so forth.

Os obstáculos postos por esta trajetória expressam-se nitidamente nos estudos sobre os processos que constituem o objeto empírico desta pesquisa: as experiências de atuação de agentes da sociedade civil em canais de participação direta na gestão pública (a chamada “participação popular”).¹ Ao não

¹ A expressão “participação popular” é empregada aqui não como um conceito, mas como um termo que é utilizado corriqueiramente para referir-se à participação dos agentes sociais na gestão municipal, processos estes que, de fato, envolvem diversos segmentos sociais e não apenas aqueles agentes constituídos pelas chamadas “classes populares” (apesar de que, nos processos empíricos aqui abordados, a grande maioria dos participantes pertence a estes segmentos populares). Em vista disto, o termo “participação popular” é marcado por uma certa imprecisão que não pode ser desconsiderada.

compreenderem estes processos de participação como uma ação coletiva socialmente construída, muitos estudos acabam reduzindo tais experiências a sua dimensão institucional. A participação acaba sendo vista como uma variável dependente exclusivamente de fatores e arranjos político-institucionais (particularmente, da competência em termos da engenharia institucional). Tal aspecto insere-se numa tendência mais ampla de predomínio de um “hiperinstitucionalismo” no debate público e acadêmico brasileiro, no qual *Mais que um reconhecimento do papel crucial das instituições na vida política, observa-se uma crença mágica no poder demiúrgico das instituições* (MELO, 1995:29).

Sem querer desconsiderar ou minimizar a importância dos aspectos político-institucionais na explicação das experiências de participação, como será demonstrado ao longo deste estudo, salienta-se no entanto que, na falta da incorporação da dimensão de ação coletiva contida nestes processos, acaba-se por produzir uma compreensão incompleta e, às vezes, falsificadora do objeto de pesquisa. Como salienta PERUZZOTTI (1994: 216),

A análise institucional dominou o debate acadêmico sobre a consolidação democrática, reduzindo os problemas institucionais a uma perspectiva que privilegia a engenharia institucional de cima para baixo e limita a reconstrução institucional às decisões das elites políticas; em vista disso, relegou a um segundo plano um outro aspecto da equação institucionalizante: as práticas e identidades políticas da sociedade civil e sua relação histórica com a democracia e o constitucionalismo.

Por outro lado, os estudos que enfocam a participação social na gestão pública tendem, em sua maioria, a centrar-se na discussão sobre os impactos ou efeitos institucionais dos processos em análise, particularmente sobre seu significado enquanto processos de democratização das estruturas do Estado e dos procedimentos da ação governamental.² Sem desmerecer este tipo de análise, importante frente ao sólido enraizamento de estruturas, práticas e valores autoritários e privatistas no âmbito do Estado brasileiro, destaca-se contudo que a discussão sobre as conseqüências ou funções democratizantes decorrentes das experiências de participação não têm sido acompanhada por um debate centrado na explicação dos fatores genéticos da participação. Em vista disso, acaba-se tomando

como explicação dos processos de participação as suas conseqüências e/ou funções, numa inversão da dinâmica social objetiva; ou seja, acaba-se pretendendo explicar a participação por suas conseqüências/funções democratizantes, que assim passariam também a ser as causas desta mesma participação.

Frente a estas questões, expostas de maneira simplificada e introdutória, define-se como o foco central deste estudo a análise dos processos de participação social direta na gestão pública como processos de ação coletiva. Ou seja, **este trabalho centra-se na identificação e análise dos fatores explicativos da atuação coletiva de segmentos da sociedade civil em canais de participação direta na gestão pública.**

A adoção desta perspectiva de análise apresenta uma série de obstáculos a serem superados. Em primeiro lugar, é preciso ter presente que o objeto que constitui a base empírica do estudo, ou seja, os processos de participação social na gestão pública, são um dos pontos centrais das disputas político-ideológicas no Brasil contemporâneo (e, particularmente, no Rio Grande Sul). Neste sentido, são objetos carregados de significados e representações produzidos pelos agentes sociais e políticos envolvidos nestas disputas, os quais muitas vezes ocultam os processos objetivos com discursos que buscam construir posturas de apoio ou rejeição acrítica a determinadas posições político-ideológicas. Neste sentido, o grande debate e a publicidade acerca do processo de discussão e definição pública do orçamento municipal em Porto Alegre, por exemplo, tem, do ponto de vista da análise acadêmica, provocado inúmeras dificuldades. Percebe-se a disseminação da tendência a tomar como conhecido (no sentido de explicado e/ou compreendido) um processo social pelo simples fato de que nele se fala com frequência. A proliferação de discursos sobre o Orçamento Participativo (OP) e a sua incorporação como elemento constitutivo do cotidiano da cidade parecem dispensar o esforço de análises empíricas metódicas e minuciosas pelos sociólogos que tratam do assunto, que esquecem que *(...) a familiaridade com o universo social constitui o obstáculo epistemológico por excelência para o sociólogo, porque produz continuamente concepções ou sistematizações fictícias, ao mesmo tempo que suas condições de credibilidade* (BOURDIEU; CHAMBOREDON; PASSERON, 1975:27).

² Para uma análise nesta perspectiva ver, por exemplo, o importante trabalho de FEDOZZI (1997).

Neste sentido, observa-se que a “explicação” sobre o OP de Porto Alegre tem, muitas vezes, limitado-se a reproduzir discursos construídos pelos próprios participantes do processo.³

Obviamente, qualquer processo social é constituído por elementos objetivos e subjetivos, verificando-se uma articulação entre fato e representação, base insuperável da complexidade da realidade social. Este reconhecimento, no entanto, não deve afastar-nos da preocupação, necessária a qualquer cientista social, de buscar “despir” os fatos de suas representações, como procedimento indispensável para superar o que na representação está oculto ou distorcido. Neste sentido, um dos principais obstáculos para o desenvolvimento de nossa análise é o perigo constante de tomar o discurso pela realidade, como se esta fosse evidente e se resumisse às representações que os indivíduos e grupos envolvidos buscam, consciente ou inconscientemente, transmitir. Mesmo sendo fundamental incorporar estas representações a nossa investigação, é preciso que tal incorporação problematize o que nos é dado pelos diferentes discursos, de forma a identificar como os mesmos se situam no campo das disputas político-ideológicas e quais os níveis de distorção que podem introduzir em nossa análise. A desconsideração por este cuidado básico do procedimento sociológico, traz o perigo de que os estudos tornem-se reificações de discursos socialmente produzidos, que ganham assim o *status* de interpretações científicas e, muitas vezes, constituem-se em obstáculos ao conhecimento na medida em que cristalizam “verdades”, ocultando outras relações, acontecimentos e discursos.⁴

Em vista disso, torna-se indispensável para a superação deste obstáculo a articulação entre instrumentos de pesquisa que apreendam os diferentes discursos sobre os processos em análise,

³ Como exemplo desta tendência, ver os trabalhos de HARNECKER (1993, 1996, 1999).

⁴ Como salienta BACHELARD (1996:18), (...) *aquilo que cremos saber com clareza ofusca o que deveríamos saber.*

pois são partes constituintes destes processos, e instrumentos que permitam problematizar as representações e superar prováveis lacunas ou distorções delas decorrentes. Neste sentido, busca-se nesta pesquisa articular diferentes procedimentos de coleta e análise de dados, de forma a constituir uma sólida base empírica que contemple os aspectos objetivos e subjetivos constituintes do objeto em estudo.

Em relação à coleta de dados, foram utilizados os seguintes procedimentos: entrevistas qualitativas baseadas em roteiro estruturado (foram realizadas 35 entrevistas com agentes sociais participantes do OP, integrantes das equipes de governo, vereadores e prefeitos municipais); pesquisa em jornais locais (com a consulta de 8 jornais de circulação local nos municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão); pesquisa documental (foram coletados e analisados em torno de 600 documentos referentes aos processos de OP municipais, trajetória política e associativa dos municípios); *surveys* já realizados com os participantes do OP (foram analisados: dados de três *surveys* realizados em 1993, 1995 e 1998 com os participantes do OP de Porto Alegre; dados de um questionário aplicado, em 1999, a 118 entidades participantes do OP de Porto Alegre; dados de dois questionários aplicados a delegados do OP de Alvorada, em 1997 e 1999); pesquisas de opinião contratadas pela Prefeitura de Porto Alegre para a avaliação do governo municipal (foram analisados 10 relatórios de pesquisas realizadas entre 1991 e 1997); observação das plenárias da Primeira Rodada do OP do ano de 2000 nos municípios de Viamão e Alvorada (foram acompanhadas 26 plenárias, regionais e temáticas, nestes municípios)⁵; observações de reuniões do Conselho do Orçamento Participativo em Viamão e Alvorada; consulta de pesquisas já desenvolvidas e utilização de seus dados como fontes secundárias.

Em relação ao tratamento dos dados foram desenvolvidos, inicialmente, dois procedimentos. Em relação aos dados quantitativos foi empregado o programa SPSS 7.5 para a sua organização e processamento, tendo sido utilizado fundamentalmente o cruzamento de variáveis e os seus resultados em termos de freqüências e percentuais. Em relação aos dados qualitativos foi empregado o programa QSR*NUDIST, que possibilita uma exploração mais rápida, controlada e qualificada das informações fornecidas por fontes qualitativas. Posteriormente, os resultados

⁵ Em virtude de conflito de datas, não foi possível o acompanhamento sistemático das plenárias do OP de Gravataí. Além disto, houve menor possibilidade de realização de entrevistas com participantes do processo naquele município. Esta lacuna trouxe algumas limitações à análise feita em relação ao OP de Gravataí.

quantitativos e qualitativos foram cruzados e analisados, de maneira a buscar e esclarecer as divergências e afinidades entre as informações providas destas diferentes fontes.

Outro obstáculo colocado para este estudo refere-se ao predomínio na sociologia brasileira contemporânea de uma apreensão estática e temporalmente limitada dos fenômenos analisados. Ou seja, tende-se a desconsiderar a dimensão temporal dos fenômenos sociais, que assim passam a ser tomados como fatos que podem ser compreendidos e explicados fora de processos dos quais fazem parte e que possuem uma história. A ausência de uma visão processual, que enfatize a trajetória sócio-histórica dos objetos pesquisados, é particularmente problemática na discussão da participação social na gestão pública. Fruto do desencanto com os chamados “movimentos sociais” ao longo da década de 80, muitos estudos que passaram a trabalhar com o tema da participação nos anos 90 desconsideraram um longo, rico e complexo processo organização, mobilização e conflitualidade político-social que antecedeu e esteve na raiz das experiências atuais de gestão pública com participação social.⁶ A ênfase exclusiva na “novidade” destes fenômenos, os isola e retira de uma trajetória mais ampla que, na perspectiva aqui adotada, é fundamental para a sua compreensão. A ausência de uma abordagem diacrônica impossibilita apreender processos que tem na dimensão temporal um aspecto básico da sua constituição, como é o caso da ação coletiva, cujo entendimento é totalmente distorcido na falta de uma perspectiva processual.⁷

Por fim, um último obstáculo a ser transposto, refere-se à presença de uma forte tradição “estatista” no pensamento sociológico brasileiro, na qual o Estado tende a ser concebido como o principal ou único agente efetivamente significativo na estruturação das relações e dinâmicas sociais. Nesta perspectiva, os agentes da sociedade civil, particularmente os constituídos pelos segmentos mais pobres e menos escolarizados, tendem a ser apreendidos como frágeis, dependentes, heterônomos e subordinados à lógica do Estado e às iniciativas das elites políticas,

⁶ É significativo que na extensa bibliografia sobre o OP de Porto Alegre, por exemplo, praticamente não são abordados aspectos e processos anteriores ao governo da “Administração Popular”.

⁷ ESCOBAR (1992:73), por exemplo, chama a atenção para este erro, presente em muitos estudos dos “movimentos sociais”, quando afirma que, *Because these theorists concentrate on collective action as a fact, not a process, they make analytically invisible a crucial network of relationships that underlie collective action before, during, and after the events.*

incapazes portanto de ações autônomas e instituintes de relações e representações sociais. Conforme critica NUNES (1986:39),

(...) é que são distintas as lógicas de explicação conforme o ator se situe entre aquilo que se define como ‘população’ ou ‘classes populares’ por um lado e o que poderíamos chamar de ‘elites políticas’ por outro. Só ao segundo grupo é dado o ‘privilégio’ de significar suas ações segundo projeto próprio, diferenciado, positiva e livremente articulado. Às classes populares cabe apenas a reação a uma situação, reação à qual é constrangida.

Neste aspecto, novamente, o “desencanto” com os movimentos sociais deixou uma herança problemática, pois, juntamente com a crítica a uma série de idealizações que marcaram as representações que a sociologia construiu sobre tais agentes, acabou sendo questionado e desconsiderado um aspecto inovador trazido no bojo da discussão sobre movimentos sociais: a ruptura com a tradição estatista e a abertura da sociologia brasileira para a complexidade de relações e formas de organização coletiva existentes ao nível da sociedade civil. Esta ruptura, mesmo sendo acompanhada por simplificações e maniqueísmos, possibilitou

(...) pensar o significado de formas de sociabilidade regidas por critérios distintos de identidade, capazes de engendrar ações dotadas de sentido político. Foi através dessa imagem, enfim, que pudemos pensar a política como algo que não se reduz a um único espaço, prefixado e determinado como lugar do Estado e das relações institucionalizadas de poder (TELLES, 1988:281).

A desvalorização e secundarização da sociedade civil marca muitas análises sobre os processos contemporâneos de participação social na gestão pública, estando na base da tendência exposta anteriormente de reduzir tais processos unicamente a exercícios ou experiências de inovação institucional. Neste sentido, por exemplo, observa-se algumas vezes a transformação de políticas como o Orçamento Participativo em “receitas”, que seriam passíveis de aplicação e reprodução independentemente do contexto sócio-econômico e político dos diferentes municípios.⁸ No entanto, como salienta MENEGAT (1998:49),

(...) sem uma referência à trajetória dos atores sociais e políticos que foram responsáveis pela criação e execução da proposta do Orçamento Participativo, pode-se criar a ilusão de que é possível reproduzi-la, como modelo, indistintamente em outros lugares, bastando, para tanto,

⁸ O exemplo mais significativo desta perspectiva é o livro de PIRES (1999). Esta tendência foi estimulada, em grande medida, pelo Banco Mundial, a partir da adoção do OP como uma das experiências inovadoras de gestão pública a ser seguida e implantada pelos governos locais em diferentes partes do mundo.

conhecer-se a seqüência de passos formais e institucionais necessários para sua operacionalização. A ênfase demasiada nos procedimentos institucionais, portanto, pode perder de vista o que deveria constituir o seu aporte principal: a análise da gênese histórica e a construção social dos atuais processos políticos. Isto é, sem levarmos em conta as singularidades históricas locais que produziram a experiência de participação popular em Porto Alegre, perdemos de vista, precisamente, os elementos que podem constituir a chave de processos de condução da sua universalização. (destaques da autora)

Tal perspectiva, que reduz a complexidade de tais processos a uma mera questão “gerencial”, produz não apenas sérios equívocos políticos, mas também um entrave ao conhecimento de tais processos em virtude de uma visão excessivamente simplista e, por isso, falsificadora.

Em conseqüência, ao adotar-se uma perspectiva de análise que concebe a participação como ação coletiva, busca-se um enfoque que tem sido secundarizado no estudo da participação. Obviamente que com isto não se pretende retomar a velha dicotomia entre sociedade civil e Estado (ou entre institucional e não-institucional), que marcou grande parte da discussão sobre os movimentos sociais nos anos 70 e 80. Ao contrário, buscar-se-á demonstrar que variáveis político-institucionais são determinantes na explicação dos processos de participação social. Rejeita-se, contudo, a redução da explicação a estas variáveis. Neste sentido, sustenta-se que é necessário complexificar as análises, introduzindo a dimensão da ação coletiva e da sua construção social como fator constituinte dos processos participativos.

O objeto empírico deste estudo são os processos de participação social na discussão e deliberação sobre a distribuição dos recursos públicos dos governos municipais – o chamado “Orçamento Participativo” –, em curso em quatro municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (Porto Alegre, Alvorada, Viamão e Gravataí), cujos governos têm como principal força político-partidária dirigente o Partido dos Trabalhadores (PT). Através de uma análise comparativa daqueles processos nos diferentes municípios, busca-se compreender como se constrói a organização e intervenção coletiva dos agentes sociais nos espaços de participação social na discussão do orçamento municipal, identificando assim as variáveis que possibilitam explicar como se produz a participação nos casos pesquisados, as diferenças e similitudes qualitativas e quantitativas porventura existentes.

A estratégia de análise adotada neste estudo tem a seguinte orientação metodológica, definida por ELIAS; SCOTSON (2000:200):

Os estudos empíricos de casos têm, para os sociólogos, uma importância considerável a que os experimentos têm para os físicos. A capacidade de visualizar os casos singulares limitados torna possível seguir determinados detalhes de certa figuração, que em figurações maiores do mesmo tipo dificilmente seriam percebidos e comprovados. Através do caso exemplar, atentamos para as regularidades de um nexos de acontecimentos, o que nos possibilita então testar, por meio da investigação de outros casos, se tais regularidades são observáveis em todos eles e, se não foram, por que isso acontece.

Neste sentido, parte-se, com base nas discussões teóricas e estudos empíricos sobre os temas da ação coletiva e da participação, de uma análise sobre a experiência de participação no OP de Porto Alegre, que assim constitui-se como um “modelo” (no sentido típico-ideal)⁹ a partir do qual são identificadas as variáveis que explicariam a produção da ação coletiva voltada à participação social na gestão pública. Esta definição de Porto Alegre como um “modelo” deve-se ao fato de que este município apresenta a experiência mais consolidada de OP, tendo conseguido manter ao longo de mais de uma década uma significativa dinâmica de participação social. Além disto, em virtude deste relativo êxito, o OP de Porto Alegre tem sido apresentado e divulgado como uma experiência passível de reprodução em outros contextos, sem que haja, contudo, a devida análise das suas condições de possibilidade, o que será abordado neste estudo.

Aquelas variáveis identificadas, analisadas e definidas como explicativas da participação no OP de Porto Alegre serão, no segundo momento, submetidas a um estudo comparativo, investigando-se a sua presença e capacidade explicativa nos processos de participação social no OP dos municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão (e, em caso de uma limitada capacidade explicativa, identificar que outras variáveis explicariam a participação nestes municípios).

A partir desta comparação será possível responder ao problema de pesquisa formulado acima (**quais os fatores explicativos da atuação coletiva de segmentos da sociedade civil em canais de participação direta na gestão pública?**), identificando se existe um conjunto de variáveis comuns entre os casos investigados explicando os processos de participação ou, ao contrário, se existem especificidades locais que condicionam a forma como a participação se produz nos diferentes

⁹ A noção de “modelo” aqui empregada tem um significado estritamente metodológico, não apresentando nenhum sentido de constituição da experiência do OP de Porto Alegre como um modelo em termos de ideal a ser seguido.

municípios, impossibilitando assim uma generalização daquelas variáveis explicativas da participação no OP de Porto Alegre.

Tendo por base esta orientação metodológica, o estudo apresenta-se estruturado da seguinte forma: o Capítulo 1 apresenta uma discussão teórica sobre a questão da ação coletiva, buscando identificar quais as variáveis que explicariam a participação social no OP de Porto Alegre, participação esta entendida como uma forma específica de ação coletiva; o Capítulo 2 objetiva, através de uma reconstrução da trajetória de discussões e experiências de organização popular e de participação social na gestão pública em Porto Alegre, fornecer um consistente suporte empírico às considerações desenvolvidas no Capítulo anterior; no Capítulo 3 será feita uma caracterização dos municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão e de seus processos de OP, no sentido de fornecer elementos que possibilitem apreender as diferentes realidades locais em comparação; o Capítulo 4 apresenta a análise das variáveis selecionadas, no sentido de estabelecer sua capacidade de explicação dos processos de participação observados em Alvorada, Gravataí e Viamão e, caso ocorram, identificar que outras variáveis adquirem um poder explicativo nos casos particulares; por fim, nas Conclusões retoma-se o problema de pesquisa de forma a respondê-lo com base na análise comparativa efetuada.

CAPÍTULO 1 – A “PARTICIPAÇÃO POPULAR” NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE: UMA TENTATIVA DE EXPLICAÇÃO.

O objetivo deste capítulo é desenvolver, com base na análise do processo de participação de segmentos da sociedade civil na discussão do orçamento municipal em Porto Alegre (o Orçamento Participativo – OP), algumas considerações teóricas que orientem a análise comparativa com os outros casos a serem abordados neste estudo. O capítulo está dividido em duas seções: na primeira, são estabelecidos aspectos teóricos que definem a compreensão adotada sobre os processos de ação coletiva e a sua construção social; na segunda, a partir de uma apreensão da participação dos agentes sociais em processos como o OP, busca-se analisar a especificidade desta forma de ação coletiva e definir as variáveis explicativas para a compreensão de tais processos, tendo como referência empírica o processo de OP de Porto Alegre. Estas variáveis serão posteriormente submetidas ao procedimento comparativo, no sentido de testar a sua capacidade explicativa em outros contextos e, assim, a possibilidade de sua generalização.

1.1 A CONSTRUÇÃO SOCIAL DA AÇÃO COLETIVA

A sociologia brasileira não possui uma tradição de análise dos processos de ação coletiva como objeto específico de estudo. Ao contrário, conforme indicado na Introdução, o tema da

ação coletiva geralmente constituiu um aspecto secundário incluído em outros campos de investigação, em especial no interior da discussão sociológica sobre os “movimentos sociais”. Mesmo neste caso, no entanto, a tendência de grande parte das análises foi a de tomar o ato coletivo como um aspecto não problemático, que não mereceria atenção especial por parte do investigador, uma vez que, em geral, era visto como um desdobramento mecânico e natural de contradições e/ou problemas sistêmicos, levando ao equívoco denominado por KOWARICK (2000:126) como “deducionismo das condições objetivas”.

Neste estudo, parte-se de uma perspectiva diversa, na qual o ato coletivo é tomado não como dado da realidade social, um resultado natural ou mecânico do funcionamento da sociedade, mas, ao contrário, como uma complexa e problemática construção social que necessita ser explicada. A noção de “construção social” traz a idéia de que os atos coletivos são resultados de processos sociais que nada têm de “espontâneos” ou de “reflexos” de determinadas relações ou dimensões sociais.

O sentido de “construção social” implica, por um lado, em maior ou menor intensidade, a presença de uma vontade ou intencionalidade que tem na produção da ação coletiva um de seus objetivos centrais. Por outro lado, como parte e resultado de um processo social, tal construção não se resume a um ato livre de vontade ou desejo, estando inserida num campo estruturado e determinado de relações sociais, que condiciona de forma mais ou menos estreita não só as possibilidades de realização das vontades, mas também, o conteúdo dessas vontades e desejos.¹⁰ Este papel condicionante das estruturas objetivas é observado por BOURDIEU (1989:136), ao tratar do seu impacto sobre o processo de constituição de grupos sociais fundados nas posições de classe. Segundo o autor,

(...) é preciso afirmar, contra o relativismo nominalista que anula as diferenças sociais ao reduzi-las a puros artefatos teóricos, a existência de um espaço objetivo que determina compatibilidades e incompatibilidades, proximidades e distâncias. É preciso afirmar, contra o realismo do inteligível (ou reificação dos conceitos), que as classes

¹⁰ A perda da dimensão estrutural em abordagens como o interacionismo simbólico, leva OLIVER; JOHNSTON (1999:16) a estabelecerem seu limite como instrumento analítico no estudo da ação coletiva. Segundo os autores, *These approaches offer dense and thick descriptions of social processes, showing how the symbolic order works with descriptive depth and elegance. But they have little to say about why the symbolic order has this content rather than that content, or how this symbolic order relates to organizational and political factors outside that interactional and discursive moment. For this same reason, ethnomethodology had little impact on the study of social movements. It is difficult to move outside the interactional context, and engage the larger structures of society.*

que podemos recortar no espaço social (...) não existem como grupos reais embora expliquem a probabilidade de se constituírem em grupos práticos.

A complexidade da construção social da ação coletiva deriva do fato de que ela não pode ser compreendida como o resultado direto de um único fator ou variável que o investigador pudesse identificar de forma inequívoca. Ao contrário, nesta construção articulam-se de forma dinâmica fatores relacionados à intencionalidade e fatores relacionados aos condicionamentos sociais, sem que, no entanto, qualquer um possa ser tomado isoladamente como fator explicativo da ação coletiva. Considera-se, portanto, que a ação coletiva não é resultado da mera vontade nem fruto mecânico das determinações da estrutura social, mas sim, resultado de processos complexos em que intencionalidade e condicionamentos (sejam como possibilidades, sejam como obstáculos) se articulam de forma variável de acordo com cada situação empírica particular.

Como um complexo processo de construção social, a ação coletiva constitui-se como algo problemático, no sentido de que não possui qualquer garantia de que resultará na constituição de um agente capaz de atuar coletivamente e, caso se constitua, não existe qualquer garantia de que o mesmo conseguirá reproduzir-se e manter-se ao longo do tempo. De fato, ao deixar de tomar o ato coletivo como algo dado ou natural, surge a possibilidade de sua desconstrução pela incapacidade ou inviabilidade de reproduzir as condições que haviam possibilitado sua emergência.

Ao apreender as ações coletivas como construção social, está implícito a aceitação do caráter “artificial” destas e dos agentes que as promovem, uma vez que os mesmos não podem ser compreendidos enquanto resultados necessários e inevitáveis da realidade social. Aceitar o caráter de “artificialidade”, que contrapõe-se ao discurso ideológico que em geral os próprios agentes produzem sobre si mesmos, apresentando-se como resultados puros e espontâneos da sociedade ou de algum fator extra-social, não significa aceitar qualquer noção de “gratuidade” ou de “falsidade”. Por um lado, conforme indicado acima, a construção da ação coletiva é fortemente balizada pelos condicionamentos instituídos pelo campo de relações sociais no qual se efetiva, não sendo algo aleatório e independente frente àquele campo. Por outro lado, a artificialidade dos agentes coletivos compartilha da “artificialidade” de todas as relações sociais (institucionalizadas ou não), que não são nem falsas nem verdadeiras, na medida em que carecem de um parâmetro “externo” (natureza, essência, “realidade”) frente ao qual pudessem ser avaliadas em sua veracidade. Da mesma forma como não podem sustentar-se em fundamento não-social, os agentes coletivos também não podem ser

tomados como expressão ou distorção de algum fundamento desta natureza, a partir do qual poder-se-ia estabelecer sua verdade ou falsidade.

A perspectiva que orienta este trabalho busca articular nos referenciais teóricos da análise, a preocupação com os condicionantes sociais da ação coletiva, ao mesmo tempo que a apreende como um ato de construção, em maior ou menor grau, marcado pela intencionalidade. Isso significa a busca da superação de velhas fórmulas dicotômicas que separam agentes e estruturas, atores e sistema. Estruturas e agentes não existem como realidades separadas, que se encontrariam e confrontariam na realidade social. Ambos são expressões de relações sociais determinadas que, por sua trajetória, estabelecem limites e possibilidades à ação social. Tais limites tendem a ser apreendidos como condicionamentos ou determinações, enquanto as possibilidades efetivadas pelos agentes apresentam-se como desejos, vontades ou interesses. Mas, são ambos expressões do campo de relações sociais que, a partir do que foi historicamente instituído como realidade objetiva e subjetiva, determina o campo de possibilidades e limites às práticas e representações dos indivíduos e grupos sociais.

Outra dicotomia questionada pela perspectiva adotada neste trabalho refere-se à cisão e contraposição entre objetividade e subjetividade, como se existissem duas “realidades” diferenciadas que estabeleceriam relações de subordinação, ocultação ou exterioridade entre si. Ao contrário, parte-se da concepção de que a realidade social é constituída por relações objetivas, as quais estabelecem o fundamento básico a partir do qual são construídas as representações e significados simbólicos. As representações, discursos e signos, por sua vez, constituem a forma pela qual as relações serão subjetivamente apreendidas, interpretadas e vivenciadas pelos agentes sociais como “realidade objetiva”. Ou seja,

(...) os discursos, os ritos e as doutrinas constituem não apenas modalidades simbólicas e transfiguração da realidade social, mas sobretudo ordenam, classificam, sistematizam e representam o mundo natural e social em bases objetivas e nem por isso menos arbitrarias. Quer dizer, a reelaboração simbólica que um discurso efetiva é parte integral da realidade social e, por esta razão, tal realidade é também constituída, ou melhor, determinada pela própria atividade de simbolização. (MICELI, 1974:LX)

Objetividade e subjetividade são, ao mesmo tempo e de maneira inexorável, constituintes da e constituídas na realidade social, cuja complexidade advém exatamente da sua natureza de “coisa e representação”. Tal aspecto abre um espaço de indeterminação na realidade

social, que é justamente a base objetiva dos conflitos simbólicos que tem como foco a definição do que é a “realidade social objetiva”.

Tendo por base estas premissas, entende-se neste estudo a “ação coletiva”:

(...) como uma interação de objetivos, recursos e obstáculos, como uma orientação intencional que é estabelecida dentro de um sistema de oportunidade e coerções. (...) O modo como os atores constituem sua ação é a conexão concreta entre orientações e oportunidades e coerções sistêmicas. (MELUCCI, 1989:52)

Neste sentido, ainda de acordo com MELUCCI (1990:2),

Collective action is not a unitary empirical phenomenon, and the unity, if it exists, should be considered as a result rather than a starting-point, a fact to be explained rather than evidence. The events in which individuals act collectively combine different orientations, involve multiple actors, and implicate a system of opportunities and constraints that shape their relationships.

As intenções, oportunidades e obstáculos, como condições objetivas e subjetivas que se articulam no processo de construção da ação coletiva, não são nem fruto da vontade nem determinações mecânicas de uma estrutura social externa aos agentes, mas fatores que se constituem na trajetória sócio-histórica do campo de relações sociais em parte constituído pelos agentes e no qual estes se constroem.

Nesta trajetória, por um lado, estruturam-se os condicionamentos objetivos (sociais, econômicos, institucionais) da construção da ação coletiva, os quais definem um determinado campo de possibilidades para esta construção e estabelecem limites objetivos à intencionalidade dos agentes. Por outro lado, na trajetória sócio-histórica estruturam-se também os condicionamentos subjetivos da construção da ação coletiva, que definem as possibilidades e limites em termos de discursos e representações aos quais os agentes têm acesso e que podem ser incorporados no processo de construção.

Existem, assim, limites objetivos à intencionalidade dos agentes e a intencionalidade constrói-se em um determinado campo de possibilidades subjetivas, que estabelece o que pode e o que não pode ser pensado e instituído pelos agentes como sua vontade, interesse, desejo, projeto ou utopia. Segundo DIANI (2000:17), *The interdependence between ideas and concrete relationships shapes dramatically possible courses of actions: some appear as obvious and accessible while others seem to be unfeasible if not unconceivable.*

Se a ação coletiva é uma construção social, é preciso compreender que esta construção tem que ser realizada com os “materiais” e com os “instrumentos” disponibilizados por uma

determinada trajetória sócio-histórica. É a partir do campo de possibilidades objetivas e subjetivas estruturado por esta trajetória que se pode apreender a ação coletiva na sua complexidade, escapando tanto de uma visão voluntarista, quanto de uma visão determinista, ambas simplificadoras e, por isso, incapazes de explicar tal processo de maneira satisfatória.

Em relação a estes condicionamentos objetivos e subjetivos coloca-se o que é conceituado como a “intencionalidade” na construção da ação, destacando-se novamente que a intencionalidade não se constitui externamente aos condicionamentos acima referidos, a eles contrapondo-se, mas sim, ao contrário, é por eles igualmente condicionada. O conceito de “intencionalidade”, despido de qualquer conteúdo voluntarista, busca apreender os processos através dos quais os agentes, sob condições objetivas dadas, atuam no sentido de produzir uma ação que se encontra como possibilidade determinada por aquelas condições. Mediada pela intencionalidade produz-se uma transformação das condições necessárias à ação, condições que possibilitam mas não geram a ação, em condições suficientes, que atualizam a possibilidade latente em práticas sociais efetivas.

A construção da ação coletiva, fruto da interseção entre as determinações da realidade objetiva e as diversas dimensões da intencionalidade, também esta determinada, deixou de ser apreendida e analisada por muitos autores em virtude do seu caráter “subterrâneo” e pouco visível, imersa nas relações cotidianas que tecem a teia das redes sociais. Considerou-se, geralmente, os atos coletivos pela sua face visível, pela sua emergência “espetacular”, pelas suas estruturas formais de organização, perdendo a realidade “submersa” na qual se dá a construção do que esporadicamente vem à tona como ação coletiva com visibilidade pública.

Para apreender a inserção da ação coletiva nas relações sociais cotidianas, quando identidades são construídas, formas de organização são experimentadas, recursos são mobilizados, discursos e representações são gerados, no campo de possibilidades materiais e simbólicas socialmente determinado, é importante focar o que alguns autores têm denominado de: (...) *the “social networks”, the “recruitment networks” or the “micromobilization contexts” (...)* which provide the social and cognitive preconditions for movement emergence (FOWERAKER, 1995:39).
Através destes conceitos, autores têm buscado, ao mesmo tempo, destacar o papel ativo dos agentes

sem cair na ficção do ator racional e calculista da Teoria da Escolha Racional e, por outro lado, enfatizar as determinações sociais sem cair no mecanicismo determinista de muitas abordagens estruturalistas. Assim, os agentes envolvidos na construção da ação coletiva devem ser concebidos como agentes inseridos em campos de relações sociais estruturadas, as quais condicionam não só as possibilidades e limites das ações dos agentes, mas o próprio sentido que estas assumem (seja para o agente, seja para o sistema em geral). Isto se deve ao fato de que é nas redes de relações sociais nas quais o agente se “socializa” que construir-se-ão os referenciais simbólicos que orientarão suas ações. Ou seja, interesses, ideologias, valores, identidades enfim, derivam não de uma “natureza” fixa e imutável, mas são resultados do processo de formação social do agente.

O papel das redes em relação à construção da ação coletiva, no entanto, nem sempre é uma relação positiva, de sustentação ou potencialização do ato coletivo. Se a relação positiva é uma possibilidade, há que considerar outra possibilidade, qual seja, de uma relação negativa entre redes e ação coletiva, na qual as primeiras atuam no sentido da desmobilização e do esvaziamento do ato coletivo, por oposição ou indiferença face aos agentes que buscam construí-lo. Como salienta KLANDERMANS (1992:95),

Movement organizations, like any other, are embedded in a multiorganizational field, which we can define as the total possible number of organizations with which the movement organization might establish specific links. Until recently the literature focused primarily on the support a social movement organization receives from sectors of the multiorganizational field and contained surprisingly little about the fact that multiorganizational fields need not necessarily be supportive. Opponents, in fact, always constitute some part of the multiorganizational field of a movement organization.

Um último aspecto a ser ressaltado em relação ao processo de construção da ação coletiva, refere-se à necessidade de considerar-se a diversidade dos agentes em termos do comprometimento e envolvimento com o ato coletivo. Esta diferenciação é importante no sentido de destacar que o processo de construção da ação coletiva é dependente da intervenção de um pequeno grupo de ativistas, que, mesmo sendo numericamente pouco significativo, pode ter um forte significado social em determinadas conjunturas.¹¹ Estes ativistas tendem a constituir uma densa rede

¹¹ Esta distinção entre “significado estatístico” e “significado sociológico” é destacada por ELIAS; SCOTSON (2000:119), para quem *O pressuposto tácito de boa parte da literatura sociológica de que as maiorias estão naturalmente ligadas a uma importância maior, nem sempre é confirmado pelos fatos. Os grupos minoritários podem ter uma significação sociológica que ultrapassa em muito sua importância quantitativa.* Esta afirmação é particularmente importante em relação a construção da

de relações, que funciona no sentido do fortalecimento da identidade coletiva e na sustentação do compromisso com a ação coletiva frente ao conflito com opositores e críticos e à indiferença dos segmentos céticos em relação a ação.

1.2 A “PARTICIPAÇÃO POPULAR” COMO AÇÃO COLETIVA

Considerando-se a intervenção de indivíduos e grupos sociais em processos de participação direta na gestão pública enquanto ações coletivas,¹² coloca-se como objeto de investigação uma série de aspectos que tradicionalmente não têm sido problematizados nos estudos sobre a chamada “participação popular”. Na medida em que tal participação é considerada como “dado”, como decorrência “mecânica” da existência de espaços de participação ou como expressão de uma vontade “natural” da população de participar, deixa de existir um problema a ser investigado, pois o ato coletivo da participação apresenta-se como algo transparente e evidente. Esta perspectiva, no entanto, não se sustenta na medida em que se problematiza os processos de participação: por que a participação envolve apenas um segmento quantitativamente minoritário da população? Por que algumas pessoas e grupos participam de forma muito mais intensa do que outros? Por que se diferenciam os sentidos que os indivíduos e grupos atribuem à sua participação? Por que algumas pessoas escolhem tal alternativa de ação para enfrentar seus problemas cotidianos e outras não? Por que alguns problemas sociais “geram” participação e outros não? Por que em determinados segmentos da população o chamamento à participação encontra adesão e em outros não?

Estas e uma série de outras questões são abertas para a investigação quando abordamos os processos de participação como ação coletiva. Estes processos dependem de ações de organização e mobilização coletivas que não possuem “naturalidade”, mas sim são construções “artificiais”

ação coletiva, onde pequenos grupos de ativistas podem ter um papel muito significativo apesar de sua pouca expressão quantitativa.

¹² Os processos de participação direta aqui considerados são somente aqueles nos quais a população intervêm direta e massivamente em espaços de discussão e deliberação de determinados aspectos da gestão pública, excluindo-se outras formas de participação que assentam-se em procedimentos de representação e/ou delegação. Tal restrição deve-se ao fato de que somente os processos de

produzidas por indivíduos e grupos que atuam com a intencionalidade de gerar tal organização e mobilização e, assim, a participação. Esta artificialidade da participação deve-se ao fato de que, segundo BOURDIEU (1989:169), (...) *nada é menos natural do que o modo de pensamento e de ação que é exigido pela participação no campo político: (...) o habitus do político supõe uma preparação especial*. Ou seja, a participação ativa dos agentes sociais em espaços de gestão pública assim como todas as formas de ação coletiva, longe de ser algo natural, como apressadamente afirmam muitas ideologias políticas, é uma construção social que depende de um aprendizado fundado na experiência de uma trajetória social.

A ação intencional dos agentes que buscam produzir a participação em processos como o Orçamento Participativo, que constituem o objeto empírico deste estudo, não é um mero ato de vontade em um vácuo de relações sociais. Ao contrário, esta intervenção está situada e condicionada pelo campo de relações no qual e a partir do qual ela se constitui. Este campo determina as possibilidades e limites desta própria intencionalidade e da sua efetivação na vida social.

No caso da construção da participação, existem diversos obstáculos objetivos e subjetivos que operam como condicionamentos negativos, tendendo a dificultar e, muitas vezes, impossibilitar o desdobramento da intencionalidade em ação efetiva. Primeiramente, encontra-se a profunda desigualdade social brasileira, acirrada nas últimas décadas por transformações em diversos aspectos das relações econômicas que tendem a afetar negativamente os setores mais despossuídos economicamente. Ao contrário do que o esquema clássico previa¹³, tal desigualdade pode não apenas não se constituir em fator gerador de organização e mobilização coletiva dos segmentos mais pauperizados, mas sim ser um fator de desestímulo a ações coletivas. Na medida em que segmentos crescentes da população percebem um bloqueio de suas expectativas de melhoria de vida ou, pior ainda, identificam uma tendência de descenso e exclusão sociais, ao mesmo tempo que não visualizam interesse ou capacidade de uma atuação do Estado no sentido de reversão destas tendências, a alternativa da auto-exclusão política coloca-se como uma alternativa provável.

participação direta implicam necessariamente a intervenção de formas de organização e mobilização coletiva, permitindo apreender tais processos enquanto ação coletiva.

¹³ REIS (1996:437) sintetiza este esquema clássico da seguinte forma: *desigualdade – formação de uma identidade coletiva entre os desprivilegiados – mobilização social e política – questionamento do status quo*.

Deve-se destacar que a grande maioria pobre da população brasileira historicamente foi marginalizada e excluída da participação nos processos políticos, sendo mobilizada unicamente no sentido da legitimação e/ou do suporte eleitoral aos agentes da elite política. Com base na trajetória de exclusão e subordinação, constituiu-se uma experiência de não identificação com os espaços, instituições e agentes políticos, vistos como algo “distante” em relação aos interesses cotidianos e, mais do que isso, muitas vezes opostos àqueles. Fundadas nesta experiência, são construídas representações e discursos que instituem um senso comum no qual “política” é associada com enganação, interesses pessoais, corrupção, dominação, sujeira, entre outros atributos pejorativos.

A experiência política das classes populares também é constituída por um determinado padrão de relacionamento entre a população e os representantes eleitos e governantes (os chamados “políticos”). Tal padrão baseou-se historicamente não em uma cultura de direitos universais de cidadania, mas em relações e favorecimentos individualizados e personalizados, conferindo distinção e privilégios aos que os possuíam. Tal padrão, por um lado, estimula uma relação individual entre demandantes e “políticos”, uma vez que o atendimento de demandas ocorre como um ato de favor pessoal, uma deferência do “político” em reconhecimento pessoal de quem lhe solicita sua intervenção. Por outro lado, tal relação estabelece e reforça práticas de subordinação frente aos “políticos”, pois como não há a reivindicação de direitos, mas a solicitação de “favores”, é necessário que os demandantes submetam-se e, mais ainda, disponham-se a recompensar o “político” em troca da sua disposição para ajudar aos que lhe solicitam (recompensa geralmente expressa em apoio eleitoral).

O padrão de relacionamento clientelista e a concepção pejorativa da política, fruto de uma experiência fundada numa longa trajetória sócio-histórica, constituem um *habitus* que se contrapõe de forma vigorosa aos discursos e práticas de organização, mobilização e participação política. E isto não por uma “falta de consciência” ou “atraso” da população, conforme tendem a sustentar determinadas abordagens “elitistas”,¹⁴ mas porque esta população aprendeu através de sua

¹⁴ A crítica a uma perspectiva “elitista” parece importante neste momento frente ao peso de uma tradição analítica que tende a “julgar” as práticas e representações políticas da população frente a um quadro normativo que define “o que deveria ser” e não em relação à experiência política objetiva desta população. Como exemplo de uma análise que transforma dados que indicam descrédito e frustração à forma como funcionam as instituições políticas no Brasil em indicadores da falta de apego a valores democráticos, ver CASTRO (1995). Este tipo de análise acaba seguindo uma linha criticada por ZALUAR (1994a:69), na qual (...) *o atraso do sistema político brasileiro passa sutilmente a ser entendido (...) não como o resultado da desigualdade aberrante e do autoritarismo necessário para mantê-la, mas como um efeito perverso da existência de massas empobrecidas, que não têm idéias*

experiência que a “política” é algo negativo (e, de fato, para ela geralmente o foi) e, a partir disso, produziu uma representação e uma forma de relacionar-se com a “política” que traduz na prática cotidiana essa visão negativa.

Assim, construir a participação significa, entre outras coisas, romper com um *habitus* instituído, produzido e reproduzido por uma experiência fundada numa trajetória de exclusão, subordinação e clientelismo. A instituição de novas práticas e representações que efetivem a participação confronta-se com o obstáculo do instituído, cuja superação não é algo nem simples nem fácil, podendo muitas vezes inviabilizar a intencionalidade organizativa e mobilizadora de determinados agentes que orientam sua ação para a construção da participação. A força do descrédito e do ceticismo em relação à participação política, particularmente entre as classes populares, constitui um poderoso obstáculo às propostas de organização e de mobilização, principalmente quando estas propostas não contam com o suporte de um referencial concreto. Neste caso, o discurso participacionista se confronta com uma experiência objetiva que a ele se opõe, ampliando as possibilidades de rejeição e inviabilização dos esforços de adesão à ação coletiva.

Estreitamente articulado ao acima referido, outro condicionamento que dificulta os processos de ação coletiva voltada à participação na gestão pública refere-se à tradição organizativa das classes populares. Em um contexto político marcado por relações clientelistas entre os agentes políticos e a sociedade civil, grande parte das estruturas organizativas formais das classes populares constituíram-se como instrumentos de participação e busca de ganhos concretos e imediatos em um campo de práticas políticas clientelistas, subordinando-se em grande medida a este tipo de prática.

nem meios de ação política modernos. Os pobres passam a ser vistos, por este prisma, como inimigos inconscientes da democracia. Aqui parece caber a ressalva feita por BOURDIEU (1989:163), para quem *Toda análise da luta política deve ter como fundamento as determinantes econômicas e sociais da divisão do trabalho político, para não ser levada a naturalizar os mecanismos sociais que produzem a separação entre os “agentes politicamente ativos” e os “agentes politicamente passivos”.* Assim, as supostas passividade e fatalismo que caracterizariam politicamente os setores mais pobres devem ser vistas, quando existem, não como uma debilidade de sua “natureza”, mas como o resultado de uma trajetória social marcada pela exclusão econômica e política. Como salienta PERLMAN (1981:190), *Para um pobre, o sentimento de que o que acontece na vida de uma pessoa pouco depende do que elas fazem não é necessariamente resultado de uma crença irracional no destino ou nos ‘deuses’. É antes uma descrença racional na abertura da sociedade que ele habita. Quando os favelados dizem que ‘o pobre não tem vez’, ou que tentar alguma coisa ‘não adianta’, não estão refletindo uma resignação ou fatalismo inatos, porém, estão avaliando realisticamente a sua situação. Se as barreiras existentes no seu caminho fossem alteradas, eles poderiam responder de modo bem diferente.* Perspectiva que é sustentada por ZALUAR (1994b:118), para quem, *Se podemos falar do mundo fechado e imobilista da pobreza, é preciso ficar claro que a percepção da sociedade*

Além disto, muitas destas organizações sociais foram criadas, estimuladas e/ou mantidas diretamente por agentes políticos, governamentais ou não, enquanto parte do processo de organização de suas clientelas eleitorais, constituindo o que SANTOS (1989:354) conceitua como “Sociedade Civil Secundária”, formada pelos espaços da sociedade civil criados pela ação dos agentes ligados ao Estado.¹⁵

Tais processos constituem uma rede associativa marcada por práticas e representações que, de fato, integram e reforçam o padrão de relacionamento político caracterizado pelas relações personalistas, baseadas não em uma cultura de direitos universais mas no favorecimento particularista e gerador de dependência. Neste sentido, muitas organizações e “lideranças” populares encontram-se inseridas e comprometidas com a manutenção de padrões de relacionamento político hierárquicos e desmobilizadores, pois é através deles que obtém um acesso individualizado ao atendimento de determinadas demandas (muitas vezes voltadas à satisfação de interesses puramente pessoais).

Esta perspectiva rompe com uma visão simplista e idealizada dos agentes da sociedade civil, como se esta fosse um campo homogêneo e todos se caracterizassem por práticas democráticas e estimuladoras de ações coletivas. De fato, a sociedade civil constitui-se em campo de disputas e conflitos (um “campo multiorganizacional”, conforme definido na seção anterior), no qual, em relação ao tema abordado nesta pesquisa, agentes comprometidos no sentido da construção de processos de organização e mobilização geradores de participação precisam contrapor-se e enfrentar, por um lado, agentes cuja prática e intencionalidade assentam-se em outras formas de atuação política, tendo como base não a ação coletiva mas o contato pessoal e privado com os “políticos”, e, por outro lado, o predomínio do ceticismo em relação a qualquer forma de ação política. Dependendo da forma como localmente estão organizados os diferentes segmentos e da relação de força entre eles, parcela significativa das formas associativas existentes pode ser um obstáculo ao processo de construção da ação coletiva direcionada à participação, em virtude de seu compromisso e dependência em relação

como rígida e fechada é fabricada entre os pobres pelo desestímulo gerado por todos os obstáculos que enfrentam para melhorar de vida.

¹⁵ Segundo SANTOS (1989:354), *Utilizando dois pesos e duas medidas, o Estado de algum modo vicia o confronto social dos interesses sociais, impedindo o crescimento orgânico destes e nesta medida contribui para a desarticulação da sociedade civil (...). Com esta desarticulação, a sociedade civil assume uma certa dualidade entre a sociedade civil “íntima” do Estado e sociedade civil “estranha” ao Estado.*

formas de atuação política clientelistas e/ou de seu ceticismo em relação a qualquer forma de participação.

Assim, a partir do que foi abordado acima, percebe-se a existência de um amplo conjunto de condicionamentos que tende a influir negativamente nos processos de construção de ações coletivas orientadas para a participação na gestão pública. Exclusão e subordinação políticas, desigualdade sócio-econômica extrema, descrédito, clientelismo, “aparelhamento” e cooptação de organizações sociais, entre outros fatores, constituem obstáculos à intencionalidade dos agentes que buscam produzir a “participação popular” (podendo, até mesmo, inviabilizar a constituição destes agentes). Em vista disto, percebe-se a fragilidade de concepções que tomam a participação como um desdobramento “natural” seja de uma vontade intrínseca de participação, supostamente existente entre a população, seja como resposta mecânica à abertura de espaços institucionais de participação por forças políticas ocupantes de postos de governo. Ao contrário, frente aos poderosos obstáculos socialmente existentes, esboçados acima, o ato coletivo de participar é uma construção e uma “conquista” dependente de uma série de fatores que, na sua articulação, constituem maiores possibilidades à participação na medida em que permitem a superação relativa daqueles obstáculos. Com base na análise do processo do Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre pode-se identificar alguns fatores como variáveis hipoteticamente explicativas da ação coletiva orientada para a “participação popular”, os quais serão discutidos a seguir e submetidos à análise comparativa no Capítulo 4.

1.2.1 Associativismo e “participação popular”

Entre os fatores explicativos da ação coletiva orientada para a participação na gestão pública destaca-se a existência de uma rede associativa relativamente densa. Tal rede associativa, entretanto, só será potencializadora da participação na medida em que for composta por agentes comprometidos com a sua produção, capazes de contraporem-se de forma efetiva às práticas de organizações da sociedade civil que orientam sua atuação por outros referenciais opostos à participação, conforme visto anteriormente.

Esta estreita relação entre experiência associativa e “participação popular” pode ser observada nos processos de discussão do orçamento municipal em Porto Alegre. Apesar da abertura do OP para a participação de indivíduos que não apresentam envolvimento com organizações sociais ou políticas, uma vez que esta participação se dá individualmente e não por representação, quando observam-se os dados sobre a experiência associativa dos participantes do OP percebe-se que a atuação em algum tipo de entidade ou organização é predominante:

Quadro 1. Participação em entidades entre os entrevistados no OP – 1993, 1995 e 1998.

Participação em entidade ou associação?	OP/1993*		OP/1995		OP/1998	
	Frequência	%	Frequência	%	Frequência	%
Participa de entidades	2896	71,28	472	73,88	695	66,9
Não participa de entidades	1044	25,70	135	21,7	292	28,1
Não respondeu	123	3,03	15	2,41	52	5
Total	4063	100	622	100	1039	100

Fontes: FEDOZZI, NUÑES, 1993. FASE, CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1995. CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999.

* Para o ano de 1993, a pergunta refere-se especificamente à participação em Associação de Moradores.

Segundo os dados acima, quase três quartos dos participantes do OP de 1993 e 1995 e mais de dois terços dos participantes em 1998 possuíam algum tipo de experiência associativa, indicando que esta se constitui em fator importante na mobilização e organização dos indivíduos para a atuação neste espaço de participação direta na gestão municipal.

A importância da participação em entidades é reforçada pelos seguintes dados referentes à Primeira Rodada de Plenárias Regionais do ano de 1995, quando percebe-se a clara predominância dos indivíduos com alguma inserção em estruturas associativas entre os participantes das plenárias em praticamente todas as regiões:

Quadro 2. Participantes nas Plenárias Regionais da Primeira Rodada do OP/1995

Regiões	Total de participantes	Nº de participantes de entidades	% de participantes de entidades
Restinga	404	380	94,06
Nordeste	485	447	92,16
Eixo Baltazar	376	241	64,09
Noroeste	273	250	91,57
Norte	240	208	86,66
Centro	329	260	79,03
Humaitá/Ilhas	195	151	77,43
Centro-Sul	1.081	907	83,90
Leste	243	147	60,49
Extremo-Sul	380	302	79,47
Sul	654	563	86,08

Cristal	195	100	51,28
Glória	299	171	57,19
Cruzeiro	283	113	39,93
Partenon	595	267	44,87
Lomba do Pinheiro	823	581	70,59
Total	6.855	5.087	74,21

Fonte: CRC/PMPA.

A relação estreita entre associativismo e participação, indicada pelos números acima, foi ainda mais significativa no início do processo do OP, o que pode ser observado quando comparamos a proporção entre participantes e entidades: em 1989, participaram da Segunda Rodada do OP 403 pessoas e 250 entidades, numa proporção de 1,6 pessoas por entidade; em 1990, participaram 599 pessoas e 467 entidades, com uma proporção ainda menor de 1,3 pessoas por entidade; em 1991, participaram 3.086 pessoas e 503 entidades, aumentando significativamente a proporção para 6,1 pessoas por entidade; por fim, em 1992, participaram 6.168 pessoas e 572 entidades, numa proporção de 10,8 pessoas por entidade (Fonte: CRC/PMPA – dados para a Segunda Rodada de Plenárias Regionais). Estes dados indicam que a participação no processo do OP, principalmente em seu momento inicial, foi uma “aposta” de pessoas inseridas em formas associativas.

A importância da inserção associativa evidencia-se quando se observa o seu peso entre os indivíduos que já foram eleitos representantes da população (delegados e conselheiros) no OP:

Quadro 3. Participação em entidades entre os entrevistados já eleitos representantes no OP - 1998

Participação em entidade ou associação	Freqüência	%
Participa de entidades	153	90%
Não participa de entidades	15	8,8%
Não respondeu	2	1,2%
Total	170	100%

Fonte: CIDADE; CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999.

Os dados acima sugerem que a experiência associativa praticamente constitui-se em um pré-requisito para que os indivíduos sejam escolhidos como representantes das regiões e temáticas que compõem o OP. Ou seja, indivíduos isolados e descolados das formas associativas tendem a possuir um papel secundário e minoritário na condução do processo e nas suas definições. Assim, pode-se concluir com MARQUETTI (1999:25),

There is a high level of association and organization among the PB-PoA attendants. (...) The presence of leaders of community associations and a motivated rank and file seem to be more important than occasional participants with no dense ties established with their communities.

A articulação entre as diversas formas associativas atuantes em Porto Alegre pode ser apreendida através dos seguintes dados, coletados para a pesquisa do Prof. Leonardo Avritzer – “Sociedade Civil, Espaço Público e Poder Local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre” – junto a 118 entidades de Porto Alegre participantes do OP: destas entidades, 109, ou seja 92,4%, possuíam relacionamento com alguma outra entidade ou organização. Discriminando entre os diferentes tipos de entidades, tem-se os seguintes números:

Quadro 4. Distribuição das entidades entrevistadas segundo o tipo de associações e organizações com as quais se relaciona (resposta múltipla)

Sua entidade relaciona-se com:	Sim		Não	
	Freqüência	%	Freqüência	%
Associações Comunitárias	86	72,9	32	27,1
Grupos Religiosos	28	23,7	90	76,3
Sindicatos	7	5,9	111	94,1
Partidos Políticos	7	5,9	111	94,1
Outro Tipo de Grupo	42	35,6	76	64,4

Fonte: Questionário aplicado pelo autor.

Os dados indicam a articulação entre as entidades comunitárias (que correspondiam a 74,6% ou 88 das 118 entidades entrevistadas na pesquisa), constituída na trajetória relatada no próximo Capítulo, que assim formam a “matéria-prima” básica na tessitura da rede associativa popular em Porto Alegre. Esta idéia é reforçada pelas respostas dos participantes nas Plenárias do OP em 1998 quando perguntados sobre entidades e organizações das quais participam:

Quadro 5. Participação dos entrevistados em entidades – OP/1998

Entidade(s) da(s) qual(is) participa (resposta múltipla)	Freqüência	%
Associação de Moradores	425	40,9%
Grupo religioso e/ou cultural	94	9%
Partido político	62	6%
Conselhos institucionais	54	5,2%
Sindicatos	51	4,9%
Clube esportivo	41	3,9%
Conselho popular ou União de Vilas	41	3,9%
Centro comunitário	36	3,5%
Comissão de rua	34	3,3%
Comissões	25	2,4%
Clube de mães	21	2%
Entidade carnavalesca	21	2%
Clube recreativo	14	1,4%

Fonte: CIDADE; CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999.

Observa-se nos dados acima que as Associações de Moradores constituem-se no principal formato associativo da população que participa do OP, confirmando a persistência de um

tipo de vida associativa que historicamente caracteriza a cidade de Porto Alegre (vide Capítulo 2). A importância das Associações de Moradores, como principal formato associativo da população que participa do OP, era ainda mais significativa no início do processo, o que se percebe pelos dados de FEDOZZI; NUÑES (1993:6) apresentados no Quadro 1 (p.43): entre os participantes do OP em 1993, 71,28% participavam de Associações de Moradores.

Por outro lado, é significativo que as formas associativas que tendem a ter uma maior visibilidade pública, como partidos e sindicatos, apresentem um peso relativamente baixo entre as organizações e entidades nas quais atuam a população que participa do OP. Isto indica a importância de outras formas de organização (muitas delas informais), as quais, mesmo não sendo visíveis de forma imediata, possuem uma significativa capacidade de organizar e mobilizar a atuação coletiva orientada para a participação. Além disto, a baixa participação relativa de segmentos ligados aos sindicatos indica também o limite da vontade política governamental como fator suficiente na geração da participação, pois apesar do interesse explícito do governo municipal em envolver estes segmentos nas discussões do OP (que, em parte, fundamentou a criação das Plenárias Temáticas¹⁶), tal envolvimento tende a ser pouco significativo. Isto expressa-se, por exemplo, no fato de que no OP de 1995, as Associações de Moradores predominam entre as entidades tanto nas Regiões quanto nas Temáticas (52,88% e 27,61% respectivamente), enquanto a participação em Sindicatos apresenta-se pouco significativa nos dois casos (5,44% nas Regiões e 2,46% nas Temáticas). Conforme sintetiza o relatório da pesquisa entre os participantes do OP de 1995: *(...) as Plenárias Temáticas vêm atraindo principalmente o público oriundo dos movimentos comunitários e populares e, em menor escala o público ligado ao movimento sindical* (FASE, CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1995:documento não paginado).

O predomínio das Associações de Moradores é visível também entre aqueles que já foram eleitos delegados e conselheiros do OP, como indica o Quadro abaixo:

Quadro 6. Entidade da qual mais participam os entrevistados eleitos representantes no OP – OP/1998

Entidades/associações da qual	Freqüência	%
-------------------------------	------------	---

¹⁶ As Plenárias Temáticas (Circulação e Transporte; Saúde e Assistência Social; Educação, Cultura e Lazer; Desenvolvimento Econômico e Tributação; Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano) foram instituídas no OP do ano de 1994, durante a segunda gestão da Frente Popular. Entre outros objetivos, estas Plenárias visavam a abertura do OP para segmentos sociais que não participavam do processo desenvolvido ao nível regional (como, por exemplo, associações profissionais, sindicatos, grupos de interesse temáticos).

mais participa (resposta única)		
1º Associação de moradores	80	47,1%
2º Conselho popular ou União de vilas	10	5,9%
7º Sindicato	4	2,4%
10º Partido político	3	1,8%

Fonte: CIDADE; CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999.

Os dados confirmam a importância das organizações comunitárias na construção da participação popular no OP, demonstrando o equívoco da concepção de que este é um processo “espontâneo” no qual cidadãos individual e isoladamente participariam e decidiriam. De fato, a dinâmica da participação repousa principalmente na ação mobilizadora de conjunto de lideranças que possuem como principal campo de identificação e atuação uma rede associativa de base comunitária.

A importância desta rede associativa, cujo “núcleo duro” identifica-se com o conjunto de lideranças eleitas como delegados e conselheiros do OP, ganha mais destaque quando observam-se os dados sobre o comparecimento dos entrevistados no OP de 1998 em anos anteriores:

Quadro 7. Comparecimento ao OP em anos anteriores entre os entrevistados e eleitos representantes no OP – OP/1998

Comparecimento em reuniões do Orçamento Participativo em anos anteriores	Frequência entre os entrevistados	% entre os entrevistados	Frequência entre os já eleitos	% entre os já eleitos
Compareceu no OP em anos anteriores	629	60,5%	159	93,5%
Não compareceu no OP em anos anteriores	410	39,5%	11	6,5%
Total	1039	100%	170	100%

Fonte: CIDADE; CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999.

Conforme os dados acima, verifica-se uma relativa continuidade na participação dos indivíduos no OP, uma vez que mais de 60% deles já participaram do processo em anos anteriores. Por outro lado, quando analisam-se os dados dos eleitos representantes, destaca-se o fato de que a experiência anterior de participação no processo do OP constitui em “pré-requisito” para que sejam eleitos (daí que 93,5% deles já tenham participado do processo em anos anteriores).

Quando desdobram-se os dados sobre comparecimento no OP ao longo dos anos, verificam-se alguns aspectos importantes:

Quadro 8. Distribuição dos eleitos representantes e dos não eleitos segundo os anos em que compareceram ao OP – OP/1998

Anos de	Frequência	% entre os já	Frequência	% entre os não
----------------	-------------------	----------------------	-------------------	-----------------------

comparecimento no Orçamento Participativo	entre os 170 já eleitos	eleitos	entre os 869 não eleitos	eleitos
OP 1989	33	19,4%	46	5,3%
OP 1990	36	21,2%	48	5,5%
OP 1991	39	22,9%	53	6,1%
OP1992	49	28,8%	64	7,4%
OP 1993	58	34,1%	78	9%
OP 1994	78	45,9%	113	13%
OP 1995	94	55,3%	168	19,3%
OP 1996	113	66,5%	251	28,9%
OP 1997	124	72,9%	376	43,3%

Fonte: CIDADE; CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999.

Os números acima indicam o acúmulo de participação entre os que já foram eleitos representantes no OP, com a existência de cerca de 20% que atuam desde o início do processo. Por outro lado, observa-se que há uma tendência de aumento na continuidade da participação, tanto entre eleitos e não eleitos, a partir de 1993-94, quando ocorre a consolidação do OP como espaço de encaminhamento das reivindicações da população.

A correlação entre associativismo e participação no OP em Porto Alegre, evidenciada pelos diversos dados acima, é explicada por diversos fatores. A rede associativa, composta por uma pluralidade de agentes (associações de moradores, clubes de mães, entidades esportivas e recreativas, grupos culturais e religiosos, entidades de assessoria, organizações assistenciais, grupos políticos, líderes comunitários, entre outros), formalmente organizados ou não, atua como espaço de socialização política dos indivíduos, que através da sua participação vão incorporando novas práticas e representações. É nestes espaços que os indivíduos realizam a experiência objetiva de organizarem-se e atuarem coletivamente, em um processo de aprendizagem que, além de construir as “habilidades” necessárias ao agir coletivo, possibilita desconstruir determinados elementos de um *habitus* produzido por uma trajetória na qual historicamente predominaram fatores voltados à individualização, à subordinação, à desmobilização, à geração de oportunismo e ceticismo. Através da inserção nas organizações que compõem esta rede associativa, os diversos agentes encontram a possibilidade de constituírem processos de identificação coletiva, através do qual são estabelecidos referenciais simbólicos coletivamente compartilhados sobre a natureza dos agentes, da realidade, dos objetivos da ação coletiva, da forma como deve desenvolver-se a ação, dos obstáculos e/ou oponentes a serem enfrentados. Tal constituição de identificações coletivas é fundamental no sentido da construção de

ações como um processo de participação continuado, que dependem não de uma mera justaposição de individualidades mas da constituição de uma coletividade cuja identidade é gerada, incorporada e mantida por seus membros atuando conjuntamente. Neste tipo de coletividade produz-se a responsabilidade coletiva, o sentido de que a ação de cada um é significativa para a realização do resultado comum, que a eficácia da ação repousa no compromisso e no engajamento de todos.

Particularmente importante em relação a este aspecto é a constituição de um referencial orientador da ação, além da busca de interesses mais imediatos, o que transparece na auto-identificação enquanto parte de um coletivo mais amplo formado por indivíduos e grupos que compartilham aquele referencial: o “movimento” (em geral, é expresso desta forma; outras vezes aparece adjetivado: “movimento popular” ou “movimento comunitário”).¹⁷ O “movimento” é uma expressão que auto-identifica um campo de agentes sociais¹⁸, circunscrevendo de forma mais ou menos fluida os que compartilham um repertório determinado de discursos, objetivos, formas de atuação, estratégias de intervenção, modelos de organização, instrumentos de mobilização, entre outros aspectos. Assim, reconhecer-se e ser reconhecido como parte do “movimento” é um resultado da inserção dos indivíduos nas formas associativas constituintes do “movimento”. Com base nesta inserção e na trajetória no “movimento”, os indivíduos incorporam um repertório de práticas e representações e, além disso, constroem uma identificação com o “movimento” e uma intencionalidade voltada à sua reprodução. A trajetória de atuação no “movimento” fundamenta uma experiência alternativa de atuação coletiva, em oposição a outras formas de ação presentes e concorrentes na realidade social. Particularmente, ela se opõe ao predomínio de práticas clientelistas na relação entre os agentes sociais e políticos, nas quais predomina a instrumentalização político-eleitoral do atendimento de demandas sociais, tomadas de maneira individualizada e numa relação de

¹⁷ Esta centralidade do “movimento” na estruturação dos processos de identificação coletiva entre os participantes do OP parece ter sido marcante nos primeiros anos da “Administração Popular”. Posteriormente, identifica-se um progressivo enfraquecimento destes referencial, fruto das mudanças da sociedade civil local e das suas formas de relação com o governo municipal. Apesar deste declínio, ainda é um referencial importante nos discursos dos agentes sociais.

¹⁸ O conceito de “campo”, conforme utilizado por DOIMO (1995:68), pressupõe (...) *a existência de uma sociabilidade comum, aflorada pelo senso de pertença a um mesmo espaço compartilhado de relações interpessoais e de atributos culturais, como signos de linguagem, códigos de identificação, crenças religiosas e assim por diante. Também estou presumindo a predisposição à participação que, alavancada por conexões interativas entre determinados grupos e instituições, gera conjuntos regulares de ações e fluxos reivindicativos contínuos. Note-se, no entanto, que não falo em identidade, precisamente porque um campo, além de multicentrado, comporta não uma, mas diversas identidades que disputam entre si os recursos e as energias sócio-políticas nele engendradas.*

“favor”. Isto se observa, por exemplo, no discurso e na prática do “campo combativo” do “movimento comunitário” em Porto Alegre, analisado no próximo Capítulo, que busca desde o final dos anos 70 a consolidação de outras formas de atuação das organizações de bairro, voltadas para a “conquista” de seus direitos através da “luta” como agentes autônomos em relação a partidos e governos. Este discurso, por mais que muitas vezes não se efetivasse em práticas concretas (reproduzindo práticas clientelistas ou de “aparelhamento” das entidades), constituiu-se em referencial orientador da ação de diversas organizações constituídas entre as classes populares de Porto Alegre, forjando um “movimento” com capacidade de instituir-se como agente com identidade própria na vida sócio-política da cidade.

Outro aspecto central da ação das organizações populares em Porto Alegre e das redes por elas constituídas é o processo de construção de “problemas” e “demandas” sociais, atuando na “tradução” de insatisfações e de interesses latentes na sociedade civil para os espaços institucionais nos quais se busca o seu processamento político. Neste sentido, as demandas que emergem no espaços públicos nos quais ocorre a participação não são a mera expressão direta de uma “vontade popular” pré-existente, mas o resultado de um processo complexo de identificação e elaboração de algo como um problema coletivo, cuja solução deve e pode dar-se a partir do atendimento das demandas pelo Poder Público.

Ao atuarem levantando e disputando a inclusão de demandas sociais nas agendas do debate político e da ação governamental, as organizações sociais atuam também no sentido de limitar o espectro de problemas sociais a serem politicamente processados. Em cada conjuntura, determinados temas e questões são percebidos e concebidos como mais significativos, viáveis e/ou pertinentes do que outros, fazendo com que sejam selecionados e priorizados em termos da busca de respostas das instituições estatais. Por outro lado, uma série de outros temas e questões ficam secundarizados ou desconsiderados em termos da sua identificação e solução. Tal processo seletivo possui um significado importante no sentido da sustentabilidade dos próprios processos de participação, que tenderiam a ter sua legitimidade fortemente questionada caso fossem colocados perante a necessidade de enfrentamento imediato do amplo leque de problemas sociais objetivamente

existentes, fruto da extrema desigualdade gerada pela estrutura e dinâmica das relações sociais do capitalismo brasileiro.

No caso do OP de Porto Alegre, as organizações da rede associativa possuem um papel central na identificação de “problemas”, na sua construção como demandas sociais e na sua tradução nos espaços de processamento político. A pesquisa de opinião “Avaliação do desempenho da Administração de Porto Alegre” realizada em outubro de 1991, evidencia tal atuação: enquanto o saneamento básico colocava-se como terceira prioridade para a Administração Municipal na opinião do universo de entrevistados (com 12,8% das indicações), entre os participantes de associações de bairro o saneamento apresentava-se como primeira prioridade (24,1% das indicações). Assim, torna-se compreensível porque o saneamento básico foi, no início do OP, a primeira prioridade em termos de investimento: não porque ela era uma prioridade da totalidade da cidade, mas porque era a principal demanda dos setores organizados que se integraram ao processo do OP e que foram capazes de construí-la como “prioridade da cidade”.

A construção de demandas coletivas é um aspecto importante na atuação das organizações da sociedade civil, não só ao nível do sistema político-administrativo municipal, mas também ao nível interno das “comunidades”. Internamente às “comunidades”, as organizações atuam na construção de demandas coletivas através da ruptura com uma apreensão individualizada de problemas e/ou carências que são objetivamente comuns a uma parcela ou a toda “comunidade”. Somente pela ruptura com a forma individualizada pela qual diversos problemas ou carências cotidianas tendem a ser subjetivamente interpretados pelos agentes individuais, é que torna-se possível pensar em formas coletivas de resolução destes problemas ou carências, que assim deixam de ser uma dificuldade individual que deve ser resolvida de forma privada para ser uma questão social a ser enfrentada nos espaços públicos. Tal passagem do individual para o coletivo não é natural nem deriva mecanicamente do mero compartilhar de uma situação objetiva em comum, dependendo de iniciativas intencionais que sejam capazes de forjarem e disseminarem representações que possibilitem aos que vivem tais problemas ou carências não só os interpretarem como algo coletivo, mas também os compreenderem como passíveis de resolução através da ação coletiva. Estas iniciativas são em grande parte o trabalho de construção de demandas desenvolvido pelas organizações em suas “comunidades” locais, trabalho que não significa uma mera tradução dos problemas e carências objetivamente

existentes, envolvendo leituras da realidade social, avaliações pragmáticas sobre a viabilidade do atendimento das demandas, considerações sobre o potencial mobilizador de cada reivindicação, orientações estratégicas da intervenção das organizações, interpretações sobre a repercussão política de cada demanda, entre outros aspectos.

Outro elemento importante na ação das redes associativas, no sentido da geração das condições que viabilizam os processos de participação, refere-se à atuação das redes como constituintes e integrantes de esferas públicas que possibilitam a produção e a disseminação de discursos e representações que valorizam e legitimam a participação política dos cidadãos, numa contraposição direta, por exemplo, ao predomínio de um discurso negativo ou da desconsideração destes processos de participação que marca a abordagem de praticamente todos os meios de comunicação social em Porto Alegre. Neste sentido, por mais que alguns opositores de tais processos queiram reduzi-los a um esquema de mobilização e manipulação sustentado através da propaganda em meios de comunicação, parece que a discussão e a disseminação de discursos legitimadores da participação em Porto Alegre têm ocorrido por outros canais de comunicação, ou seja, através da esfera pública em que as redes associativas são agentes centrais.¹⁹ Tal esfera pública, constituída através de reuniões, jornais de bairros, encontros e articulações informais, espaços de discussão, ação de entidades e instituições, processos e espaços de participação, apesar de não formalizada e muitas vezes não identificada claramente, é fundamental no sentido da construção e disseminação de discursos e representações que legitimam a participação, criando entre segmentos significativos da

¹⁹ COSTA (1997:129-130), identifica duas formas de tratar a esfera pública contemporânea: *A primeira abordagem caracteriza-se pela centralidade conferida aos meios de comunicação de massa e pela ênfase na impossibilidade de entendimento efetivamente comunicativo dentro da esfera pública. Tratar-se-ia, em tal órbita, da disputa pelo controle do acervo de recursos simbólicos disponíveis, já que é a eficácia na manipulação de tais recursos que moldará as preferências – políticas, de consumo, estéticas etc. – das massas.(...)*

A segunda abordagem distingue-se por estender o foco de sua atenção para além da mídia, contemplando, como campos constitutivos da esfera pública, os espaços de comunicação interpessoal, as redes informais de intercâmbio etc. Vislumbra-se, assim, a possibilidade de ocorrência de formas discursivas de comunicação dentro da esfera pública, relativizando-se a ação manipulatória dos media. Não se trata de ignorar aqui os processo (...) de espetacularização e conseqüente perda de substância argumentativa da comunicação pública. Busca-se, no entanto, mostrar que tais fenômenos não preenchem todo o “volume” da esfera pública. Persiste, para além do espaço público transformado em mercado, um leque diversificado de estruturas comunicativas e uma gama correspondente de processos sociais (de recepção e reelaboração das mensagens recebidas e de interpenetração entre os diferentes microcampos da esfera pública) cuja existência confere, precisamente, ressonância e sentido ao espetáculo, ancorando-o, novamente, no cotidiano dos atores. Na ausência de tais processo, as imagens e mensagens, ainda que tecnicamente elaboradas e

população uma abertura para as mensagens mobilizadoras dos agentes sociais e governamentais, ao mesmo tempo que um fechamento para o grande volume de mensagens negativas de políticos e jornalistas contrários à participação, que predominam de forma quase absoluta nos meios de comunicação.

Assim, as redes associativas são importantes na conformação de uma esfera pública na qual informações são divulgadas, articulações realizadas, discursos formulados e ações projetadas. Tal importância é indicada, por exemplo, pela resposta dos entrevistados para a pergunta sobre como foram informados das reuniões do OP:

Quadro 9. Modo como os entrevistados foram informados sobre as reuniões do OP (respostas mais freqüentes) – 1993, 1995 e 1998

Modo de informação sobre as reuniões do Orçamento Participativo	OP/93	OP/95	OP/98 %
Informado por Associação de Moradores	57,35%	48,23%	41,9%
Informado por vizinhos, amigos e/ou parentes	18,26%	12,76%	14,4%
Informado por delegado ou conselheiro do OP	-	12,38%	9,7%
Informado por jornais e cartazes da Prefeitura	-	4,50%	9,2%
Informado por carro de som	7,31%	6,58%	8,7%

Fontes: FEDOZZI, NUÑES, 1993.

FASE, CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE 1995.

CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999.

As duas respostas mais citadas, em 1993, e as três, em 1995 e 1998, acerca do meio através do qual os entrevistados informaram-se e mobilizaram-se para participarem do OP, referem-se a expressões da rede associativa que coloca-se como um dos pilares de legitimação e sustentação da “participação popular”. Predominam as Associações de Moradores, as quais constituem o núcleo principal da rede associativa de Porto Alegre que mobiliza para a participação no OP. A importância das Associações de Moradores, além de ser bastante significativa entre os entrevistados que declararam participar de entidades, é importante também entre os entrevistados que declararam não participar de entidades: em 1995, *65,61% das pessoas que participam das AMS [Associações de Moradores] foram avisadas por essas entidades, assim como cerca de 30% das pessoas que não participam das AMS também foram avisadas por elas* (FASE, CIDADE, CRC/PREFEITURA

esteticamente empolgantes, ecoariam no vazio, destituídas de substância e credibilidade. A perspectiva adotada neste trabalho segue esta segunda abordagem.

MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1995:documento não paginado); em 1998, 344 indivíduos ou 49,5% dos 695 entrevistados que participam de entidades e 81 indivíduos ou 27,7% dos entrevistados que não participam de entidades foram informados sobre o OP por Associações de Moradores. Ou seja, quase um terço das pessoas que declararam, em 1998, não possuir experiência de participação em entidades, responderam que foram informadas e, de certa forma, mobilizadas para participar por uma entidade específica, as Associações de Moradores.

Em segundo lugar, encontram-se as redes de sociabilidade, mostrando a relativa importância das relações sociais construídas no cotidiano – parentesco, amizade e vizinhança - como meio de informação e mobilização dos participantes do OP. Isto indica que as formas de organização coletiva da população estruturam-se muito além das entidades formalmente existentes, através de redes diversas, muitas vezes ocultas, “subterrâneas”, mas sem as quais seria difícil compreender como ocorrem os processos de mobilização e participação popular.

Por fim, pode-se observar que as lideranças eleitas como delegados e conselheiros do OP também constituem-se como pontos de referência para a população que participa do processo. Estas lideranças, que na sua quase totalidade atuam em entidades e/ou organizações populares, agem como intermediários entre os diversos espaços e níveis da rede associativa e o OP, com um papel cada vez mais importante à medida em que passam a ter acesso e a dominar informações e conhecimentos relevantes.

Os dados confirmam, assim, o papel da rede associativa na constituição de uma esfera pública alternativa responsável pela difusão de informações e contatos fundamentais no processo de construção da “participação popular”. Dessa forma, percebe-se que os meios de comunicação desempenhariam um papel relativamente secundário no processo de informação e mobilização da população para a participação.²⁰

As potencialidades das redes associativas para viabilizarem a superação dos obstáculos à ação coletiva orientada para a participação depende, entre outros fatores, de sua relação com as redes de sociabilidade cotidiana (parentesco, vizinhança, amizade), pois na falta de uma articulação estreita

²⁰ É necessário distinguir entre informação e participação, entre conhecer o OP e participar do processo, que são aspectos que possuem lógicas próprias e distintas. Além disto, através das pesquisas de opinião percebe-se que, ao nível da população em geral, os Meios de Comunicação são os principais instrumentos de informação sobre o OP, diferentemente da população que participa do processo.

e uma comunicação entre estas diferentes formas de atuação coletiva na vida social, as redes associativas tendem a caracterizarem-se pela “artificialidade” e pelo esvaziamento. Tal esvaziamento verifica-se, por exemplo, em grande parte das entidades de bairro criadas por “políticos” como forma de estabelecer bases de apoio eleitoral, aspecto abordado anteriormente.

Na medida em que se encontram articuladas e interligadas com as redes de sociabilidade cotidiana, as redes associativas funcionam como instrumento de recrutamento de indivíduos e grupos para a participação. Através de um trabalho cotidiano de convencimento de que participar é importante, de que a participação é um meio eficaz de atingir interesses, de que o quê se busca tem a legitimidade de um direito, de que a participação é um meio de transformação da realidade social, os agentes da rede associativa, alicerçados na confiança construída ao longo de uma trajetória de envolvimento na defesa dos interesses da “comunidade”, atuam no sentido da legitimação e da construção da credibilidade dos processos participativos. Tal ação é fundamental, frente ao ceticismo predominante em relação aos “políticos” e governantes em geral, particularmente entre as classes populares, que faz com que as iniciativas governamentais sejam recebidas com reserva ou descrença na falta do “aval” de pessoas nas quais se deposite algum grau significativo de confiança (principalmente quando ainda não existem referências concretas que dêem suporte e credibilidade aos discursos governamentais).

1.2.2 Compromisso político governamental e “participação popular”

Outro aspecto determinante da “participação popular” é a existência de um comprometimento efetivo das forças políticas ocupantes do governo em respeitar e atender as deliberações resultantes dos processos participativos, abrindo-se para uma partilha do poder de governar. Este aspecto é fundamental, pois, embora exista um discurso e uma literatura “anti-institucionalista” originados das lutas sociais dos anos 70 e 80, que enfatizam a força instituinte e a capacidade dos agentes sociais imporem suas demandas frente ao Estado, os recursos e o poder centralizado pelo Estado brasileiro nas suas várias esferas lhe confere uma capacidade de ação e autonomia frente às demandas populares que possibilitam inviabilizar, em grande medida, as iniciativas de âmbito institucional com as quais as forças políticas que governam parcelas deste Estado

não tenham concordância. Além disso, as instituições estatais são fundamentais na estruturação da realidade cotidiana dos agentes sociais, sendo inviável pensar a possibilidade de independência total em relação a elas.

Os processos de ação coletiva orientados para a participação na gestão pública encontram-se, assim, fortemente condicionados pela vontade política governamental, na medida em que esta é central na determinação da estrutura de oportunidades para o surgimento daqueles processos. Deve-se ter presente que os governos possuem uma série de prerrogativas legalmente estabelecidas que lhes permite uma relativa autonomia em relação às pressões sociais, fazendo com que a efetivação de processos e espaços de gestão participativa, mesmo que definidos na legislação, sejam dependentes das forças políticas à frente dos governos. Na medida em que depende dos governos a efetivação daquilo que deriva dos processos de gestão participativa, sejam políticas públicas, investimentos, serviços etc., pode-se concluir que a eficácia dos processos de participação é fortemente condicionada pelo grau de comprometimento dos governos com tais processos e seus resultados.

Além de compromisso político, os processos dependem da competência governamental na criação das condições que viabilizem os processos de gestão participativa. Neste sentido, por um lado, é fundamental que os agentes políticos governamentais consigam reunir as condições materiais e financeiras que permitam concretizar as deliberações dos processos de participação, na medida em que uma vontade política que não se efetiva em resultados concretos não é diferenciada pela população das tradicionais práticas de manipulação que marcam a sua experiência política. Por outro lado, os agentes políticos também precisam ter a competência necessária para o desenvolvimento de espaços e processos de participação que se ajustem à realidade local, no sentido da construção de formatos institucionais que sejam de fato viabilizadores e não, ao contrário, obstáculos à participação. Por fim, através de seus discursos e práticas, os governos podem colocar-se como estimuladores e potencializadores dos agentes sociais que buscam construir uma ação voltada à participação. Em virtude da possibilidade (variável, mas sempre significativa) dos governos de ocupar espaço nos meios de comunicação, da penetração das estruturas da máquina pública no cotidiano da população (escolas, postos de saúde, etc.), da “autoridade” detida por seus quadros, dos recursos que acumulam, os agentes governamentais têm capacidade e possibilidade, caso estejam comprometidos com a

construção da participação, de serem elementos fundamentais neste processo de construção. Assim, a ação governamental é uma condicionante central na determinação da estrutura de oportunidades políticas aberta aos agentes que buscam construir a participação. Na medida em que a atuação governamental incide na configuração do contexto político-ideológico no qual se dá esta construção, ela pode colocar-se como mais um obstáculo ou como um estímulo à participação, dependendo da orientação dos agentes que integram o governo.

Dessa forma, considera-se o compromisso político governamental como um fator explicativo na viabilização do processo de “participação popular”. No caso de Porto Alegre, conforme será demonstrado no próximo Capítulo, as forças políticas que compunham a Frente Popular tinham entre seus compromissos centrais a instituição da “participação popular” na gestão municipal. A adesão e defesa da “participação popular” pelos setores hegemônicos na primeira gestão da Frente Popular foi fundamental, por um lado, frente às disputas e divergências internas do governo, particularmente no seu período inicial, quando setores defendiam a não instituição imediata de mecanismos de participação direta na gestão municipal e pregavam a espera da criação das condições necessárias a esta participação. O predomínio da proposta de implantação imediata de processos participativos foi importante na sinalização para os agentes sociais da existência de um compromisso político efetivo de promover a participação, mesmo que o “como fazê-lo” não estivesse claro e as condições de eficácia daquela participação praticamente inexistissem. Assim, mesmo sob críticas às indefinições iniciais da “Administração Popular” e à sua incapacidade de efetivar a maior parte das deliberações dos processos participativos, foi sendo construída uma imagem de compromisso e respeito governamental à “participação popular”, fundamental para a sua legitimação dentro e fora do governo. A passagem extraída do documento “Orçamento Participativo – uma experiência de poder local compartilhado”, elaborado em 1996 por Gildo Lima e Teresa Lucena, coordenadores da CRC/PMPA é ilustrativa:

Democratizar o estado, chamar a população à compartilhar o poder é um processo complexo, que envolve conflitos e exige muita coragem, determinação, paciência, persistência e capacidade de autocrítica. Sem experiência, assumimos a tarefa com ousadia, tendo humildade de recuar quando necessário. Ex.: o governo entrou afirmando que o transporte coletivo era a primeira prioridade, o OP disse que era a sétima. O governo recuou da posição e respeitou o processo. Este comportamento vai criando a credibilidade que este processo exige. Ou seja, uma experiência como esta só se sustenta se foram respeitadas as diretrizes emanadas do processo, tendo humildade de recuar quando for o caso.

Observa-se desde o início do primeiro governo da “Administração Popular” uma abertura para compartilhar o poder e o exercício de governar, estimulando e potencializando a atuação dos agentes sociais que buscavam construir a “participação popular” na gestão municipal. Neste sentido, conclui-se com MARQUETTI (1999:36), que (...) *the basic necessary condition to ignite a PB fever is the state action and strategy in order to divide power and start the process.*

O agente governo exerceu um papel ativo e central na estruturação das condições a partir das quais ocorreu a “participação popular”. Rejeita-se, assim, a visão de que a mesma se construa “espontaneamente”, sem influência governamental. É fundamental este reconhecimento da atuação das forças políticas à frente da Administração Municipal que, a partir de um determinado projeto político, intervêm ativamente na realidade fomentando ou se contrapondo à organização e atuação dos agentes sociais. No caso específico de Porto Alegre, na medida em que há um comprometimento governamental com a participação social na gestão municipal e, mais do que isto, na medida em que há um reconhecimento público deste compromisso, o governo municipal tende a propiciar condições que favorecem de forma direta e indireta a construção da participação. Seja buscando diretamente mobilizar a população para participar (através da ação mobilizadora de agentes governamentais, da publicidade nos meios de comunicação, etc.), seja estimulando e dando sustentação a ação mobilizadora dos agentes sociais (através da rejeição de demandas individualizadas, do apoio material ao trabalho de mobilização, da eleição das lideranças de organizações populares como interlocutores privilegiados, da realização dos compromissos assumidos, entre outras formas), o governo altera profundamente os chamados “custos e benefícios” da participação. Como destaca ABERS (s.d.:19),

(...) a criação de políticas públicas sensíveis e participativas é uma mudança radical na estrutura de oportunidades para a ação coletiva. Algumas pessoas são ativistas natos e lutam por melhorias mesmo quando o governo lhes ignora. Outros podem até ser interessados em suas comunidades e em melhoria de suas condições de vida, mas não estão dispostos a todo o longo, tortuoso e freqüentemente frustrante processo de organização e protesto. Muitos dos participantes no Orçamento se enquadram nessa categoria. Para eles, o Orçamento Participativo lhes ofereceu um contexto em que, pela primeira vez em suas vidas, era fácil e frutífero participar da vida pública.

O papel do governo, transformando as oportunidades à participação no sentido de seu estímulo, dependeu fundamentalmente da capacidade e vontade deste em responder efetivamente aos resultados dos processos participativos. A importância deste aspecto pode ser ilustrada com o refluxo da participação no segundo ano do OP, em 1990, fruto em grande medida da não realização pela

Prefeitura das determinações de 1989. Frente a isto, tenderam a manter-se participando os ativistas comprometidos ideologicamente com o processo, enquanto uma parte significativa daqueles cujo interesse era centralmente o atendimento de demandas pontuais e concretas retirou-se do OP. Somente com a retomada da capacidade de investimento e, assim, da possibilidade de atendimento das resoluções do OP, é que há um aumento significativo da participação.

Cabe salientar que o compromisso político governamental, sempre fundamental, deve associar-se a outros aspectos no sentido de que a participação efetive-se de fato, havendo sempre obstáculos para que o objetivo do governo em construir processos e espaços de participação se viabilize. Como destaca MOURA (s.d.:12), (...) *nem sempre os espaços abertos se tornam atrativos, seja porque não despertam interesse, seja porque existem desconfianças e resistências político-ideológicas.*²¹

1.2.3 Capacidade de investimento, eficácia e “participação popular”

Um fator fundamental para a viabilidade da atuação das redes associativas e dos agentes governamentais que buscam construir a “participação popular” é a possibilidade de garantir a eficácia da participação que os discursos e representações procuram construir ao nível simbólico. Fruto da longa trajetória de exclusão e subordinação, gerou-se entre a grande maioria da população brasileira, particularmente nos seus segmentos mais empobrecidos, uma concepção pejorativa sobre a “política”, a qual desconfia dos discursos dos agentes políticos e tende a estabelecer uma adesão pragmática e instável aos que atendem efetivamente as suas demandas. Se, por um lado, isto pode reforçar as

²¹ A dificuldade em construir a participação e os limites da vontade governamental em gerar adesão aos processos participativos observa-se, por exemplo, no “Cidade Constituinte” e na discussão do novo Plano Diretor de Porto Alegre, quando, apesar do grande esforço governamental de divulgação e mobilização, a resposta popular em termos de participação foi pouco significativa. Isto se deve não (ou, pelo menos, não apenas) à ausência de “consciência” para questões mais gerais da cidade, mas sim (ou também) a uma crítica e discordância em relação aos processos (seja em relação a seus objetivos, seja em relação a seus resultados). Esta “seletividade” da participação dos segmentos populares é identificada por BAIOCCHI (1999:23): *Participatory institutions may address issues that are more or less central to existing concerns of civil society. For instance, in Porto Alegre, essential issues addressed by neighborhood associations in 1989 had to do with urban infrastructure and urban services, and participatory budgeting centrally accessed those questions. But another issue municipal government could have opened up for deliberation at the time could have been environmental issues or the cultural policy of city government, which have both become part of participatory governance. Both would have no doubt attracted activists, but would not have attracted the attention of civil society as the OP did, and would not have caused such impact on civil society.*

relações clientelistas, caracterizadas entre outros aspectos pela troca de “favores” por apoio eleitoral, por outro, no entanto, diferente das relações clientelistas tradicionais, neste caso não se estabelece relação de compromisso e fidelidade do cliente em relação ao patrono; ao contrário, predominam relações pragmáticas, marcadas pela instabilidade e que sustentam-se apenas enquanto o patrono é capaz de “comprar” o apoio de sua clientela.

Nesta lógica pragmática, a participação de grande parte dos segmentos populares organizados é dependente da eficácia, ou seja, dos resultados que o processo participativo permite atingir. Obviamente que o núcleo central dos ativistas atua em outra lógica, na qual encontram-se fortes elementos de identidade política e ideológica entre eles e em relação ao próprio processo. Mas, mesmo no caso destes ativistas, há uma forte pressão para que a participação produza frutos concretos, pois sabem que este é um elemento fundamental de legitimação tanto do processo quanto de si próprios como lideranças populares que identificam-se e são identificadas com a “participação popular”. Por outro lado, entre a maioria dos participantes que não é ativista, a eficácia objetiva da participação é fundamental para contrabalançar e, talvez, reverter uma experiência também objetiva de manipulação por parte dos “políticos”, geradora de um profundo ceticismo e desmobilização. A reversão de expectativas abre a possibilidade de aceitação dos discursos dos agentes sociais e governamentais promotores da participação, uma vez que resultados concretos da participação constituem-se em alicerce sólido para as representações que aqueles agentes buscam disseminar.

A eficácia da participação é diretamente dependente da existência de condições materiais e financeiras de atendimento das demandas definidas pela população participante, o que constitui um limite objetivo às propostas participativas. Neste sentido, por maior que seja o interesse da população na participação e por mais que o governo esteja aberto para o atendimento de suas reivindicações, na ausência de recursos para a materialização destas demandas, o processo tende a ser questionado: afinal, por que participar quando não há resultados? A consequência da incapacidade de ação governamental tende a traduzir-se em desmobilização e esvaziamento dos processos participativos.

Não existe um valor mínimo de recursos materiais e financeiros a partir do qual poderia definir-se a “eficácia” dos processos participativos, uma vez que esta não é um dado objetivo bruto, mas parte das construções e disputas simbólicas que ocorrem na vida social. Em vista disso, o grau de

credibilidade dos agentes políticos e sociais construtores dos processos de participação parece ser uma variável importante na determinação do grau de “ineficácia” aceito pelos participantes, ou seja, quando maior a credibilidade dos agentes maior deve ser a “ineficácia” tolerada (mas até um nível de ineficácia que não comprometa aquela credibilidade). Por outro lado, no caso de uma baixa credibilidade dos agentes promotores da participação, mesmo quando se observa uma possibilidade objetiva de eficácia da participação, é provável que isto não resulte automaticamente em legitimação e estímulo à participação. Assim, o grau necessário de eficácia para que a participação ganhe credibilidade é relativo, dependente de outros fatores que diminuem ou aumentam a sua importância (que, em qualquer circunstância, é central).

Tomando por referência a experiência de Porto Alegre, pode-se identificar que a legitimidade, tanto da proposta de gestão participativa (e, assim, das forças políticas que a propõem) quanto da rede associativa que organiza e mobiliza para a participação popular, tem como uma de suas fontes principais a eficácia concreta do processo de participação; em outras palavras, a participação acontece porque participar produz resultados - concretos ou simbólicos - na vida cotidiana da população da cidade. Esta importância da eficácia concreta para a credibilidade do processo pode ser observada nesta fala de Íria Charão (coordenadora da primeira discussão do orçamento, em 1989):

Quando a administração começava a colocar que tinha um projeto de democratização do Estado, no meio da plenária alguém levantava a mão e perguntava quando iam resolver o problema do esgoto da sua rua. Para ele, esse era o problema mais sério: a criança brincando ali em cima ou ter de sair com os sapatos na bolsa para calçá-los ao subir nos ônibus. Era isso o que acontecia em grande parte da periferia da cidade. Então o que ele quer ver, em primeiro lugar, são suas necessidades básicas satisfeitas e só a partir daí a prefeitura ganha credibilidade para tratar de outras coisas. [citado em HARNECKER, 1996:220]

A existência da noção de “eficácia da participação” entre a população que participa do OP em Porto Alegre pode ser demonstrada através da visão dos entrevistados no OP em 1995 e 1998 sobre os benefícios, em termos de obras e serviços, obtidos através do OP:

Quadro 10. Avaliação sobre a obtenção de benefícios (obras e serviços) através do OP – 1995 e 1998

Benefício com obras e serviços através do Orçamento Participativo	OP/1995 % entre os 622 entrevistados	OP/1998 % entre os 1039 entrevistados
Já foi beneficiado	52,72%	58,5%
Não foi beneficiado	30,96%	22,9%
Não sabe	9,57%	12,9%
Não respondeu	6,75%	5,7%
Total	100%	100%

Fonte: FASE, CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1995.
CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999.

Assim, mais de 50% dos participantes das Plenárias do OP em 1995 e quase 60%, em 1998, reconheciam que, direta ou indiretamente, já haviam obtidos benefícios através do processo. Pode-se observar, então, que existe uma forte crença de que a participação no OP realmente possibilita que as comunidades da cidade obtenham o atendimento de suas demandas; ou seja, este se constituiu no canal eficaz e legítimo (legítimo em grande parte por ser eficaz) para o encaminhamento das reivindicações de obras e serviços públicos da população da cidade (e, particularmente, da população organizada pela rede associativa enraizada nos bairros e vila populares de Porto Alegre).

Este aspecto do atendimento concreto das demandas da população que participa é reforçado pelos dados de SILVA sobre os delegados da Região Centro. Segundo a autora (1997a:122-123)

Do total de 26 delegados entrevistados, 22 delegados (percentual de 84%) tiveram alguma das demandas que priorizaram executadas pela Prefeitura de Porto Alegre. Desse percentual de sujeitos que tiveram as demandas priorizadas, 07 delegados (31% dos 22 delegados) disseram que as demandas priorizadas foram totalmente executadas. O restante, ou seja 15 delegados (68% dos 22 delegados), as demandas que priorizaram foram executadas em parte.

Esta representação de eficácia do OP pode ser apreendida ainda através dos dados coletados para a pesquisa de AVRITZER (2000): das 118 entidades entrevistadas, 103 (87,3%) responderam que a comunidade representada por sua entidade já haviam obtido algum ganho (obras e/ou serviços) através do OP.

A credibilidade do OP pode ser demonstrada também através das respostas dos entrevistados sobre o real poder de decisão da população que participa do OP:

Quadro 11. Percepção sobre o poder de decisão da população que participa do OP – 1995 e 1998

A população que participa do Orçamento Participativo decide realmente sobre políticas públicas, obras e serviços?	OP/1995 entrevistados (622) %	OP/1998 entrevistados (1039) %
Sempre decide	32,96%	30,2%
Quase sempre decide	27,33%	27%
Decide às vezes	23,79%	23,9%
Nunca decide	0,64%	2,8%
Não sabe	8,20%	10,7%
Não respondeu	7,07%	5,4%
Total	100%	100%

Fonte: FASE, CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1995.
CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999.

Mais de 55% dos entrevistados em ambos os casos conferem elevado poder de decisão à população que participa do OP. Somados aos mais de 23% que consideram que esta população possui um relativo poder de decisão, observamos que mais de 80% dos entrevistados em 1995 e 1998 consideram que o OP é realmente um processo que delibera sobre a alocação dos investimentos públicos na cidade de Porto Alegre.

Por outro lado, é significativo o número pouco expressivo de entrevistados que consideram que a população não tem poder de decisão no OP. Isto pode ser interpretado de duas maneiras: como um indicador de que a grande maioria da população de Porto Alegre considera que o OP é realmente um processo de democracia deliberativa e/ou que só participam do OP aqueles que já possuem uma avaliação positiva sobre o poder de decisão da população na definição dos investimentos municipais. Mesmo que a segunda interpretação pareça ser a mais evidente, alguns dados permitem identificar que a primeira também possui base de sustentação. Em pesquisa de opinião realizada em outubro de 1991, ou seja, no terceiro ano da primeira gestão da Administração Popular, foram obtidas as seguintes respostas:

Quadro 12. Opinião sobre a influência da população na escolha das prioridades da Prefeitura através do Orçamento Participativo

A população de Porto Alegre está realmente influenciando na escolha das prioridades da Prefeitura, através do Orçamento Participativo?	%
Sim	34,9%
Não	19,3%
Mais ou menos	15,3%
NS/NR	30,5%

Fonte: Relatório da pesquisa de opinião “Avaliação do desempenho da Administração de Porto Alegre”, outubro de 1991.

Apesar da significativa porcentagem da resposta “não” em comparação com as pesquisas junto à população participante do OP realizadas em 1995 e 1998, merece ser destacado o alto índice de respostas positivas – mais de um terço dos entrevistados – no momento em que o OP apenas começava a constituir-se como mecanismo de gestão municipal. Outro aspecto interessante é que entre os participantes de associações de bairro, a avaliação positiva sobre a influência da população sobe para 45,5% e a avaliação negativa decresce para 16,6%, indicando que aqueles setores que provavelmente já apresentavam algum envolvimento com o OP tendiam a avaliar este processo de forma mais positiva.

Esta credibilidade do OP é sustentada também pelos dados coletados para a pesquisa de AVRITZER (2000): entre as 118 entidades entrevistadas, apenas 6 (5,1%) interromperam sua participação no OP. Destas, nenhuma justificou sua saída do processo através da resposta “Descrédito em relação à forma de realização do OP”, indicando outros motivos.

O fundamento desta avaliação, em grande parte positiva, sobre o poder de decisão dos participantes do OP, deve-se ao cumprimento pela Administração Municipal das definições estabelecidas no processo, conforme indicam os dados abaixo:

Quadro 13. Demandas atendidas e em andamento – 1992-1994

Anos	(1) Nº 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%

Fonte: *De Olho na Cidade*, Porto Alegre, Ano IV, nº 12, Janeiro-Abril/1995.

Para a produção de resultados concretos que garantam a eficácia e legitimidade do OP, um fator emerge como um condicionante básico: a capacidade de investimento do governo municipal. Em 1989, ao assumir o governo, a Frente Popular defrontou-se com uma situação extremamente grave: por um lado, recebeu como herança da administração anterior um quadro de profunda crise financeira (mais de 90% da sua receita destinava-se ao pagamento do funcionalismo público e existiam diversas dívidas de curto prazo para serem salgadas); por outro lado, havia a necessidade de responder aos compromissos assumidos na campanha eleitoral, que geraram grandes expectativas entre diversos segmentos da população da cidade, principalmente entre as lideranças comunitárias identificadas com o PT. O resultado do choque entre expectativas e baixa capacidade de atuação do governo municipal foi um profundo processo de frustração social e desgaste político dos agentes identificados com a “Administração Popular”. Como ilustra a pesquisa de opinião “Avaliação do desempenho da Administração de Porto Alegre”, realizada em outubro de 1991:

Uma porcentagem significativa das opiniões negativas [sobre a Administração de Olívio Dutra] se liga a uma quebra de expectativas em relação à AP [Administração Popular]. Esta parte dos entrevistados esperava da prefeitura uma resolução rápida de todo um conjunto de problemas sociais, vivendo uma desilusão em relação ao desempenho da AP.

Estes entrevistados em geral se referem a promessas não cumpridas, e identificam o prefeito com os demais políticos “prometeu um monte de coisas e não cumpriu nada”.

A recuperação da capacidade de investimento da Administração Municipal, condição necessária para o atendimento das expectativas e enfrentamento da frustração inicial, foi um processo fundamental para a sustentação da “participação popular” no OP. Primeiramente, como salientam quase todas as análises deste processo, deve ser reconhecida a habilidade técnica e política do governo no sentido de aproveitar as novas condições de atuação municipal em termos fiscais, estabelecidas pela Constituição de 1988. Neste sentido, buscou-se um reajuste dos principais impostos regulados e arrecadados diretamente pelo município – o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN, atual ISS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) -, de forma a torná-los efetivos para o financiamento da ação governamental municipal. O impacto destas mudanças expressa-se nos seguintes dados, que demonstram o sucesso do trabalho de “saneamento financeiro” realizado pela primeira gestão da Frente Popular em Porto Alegre:

Quadro 14. Evolução das receitas próprias arrecadadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre – 1988-1992

ANO	IPTU		ISSQN		TAXA DE LIXO		RECEITAS CORRENTES	
	1000 R\$	(%)	1000 R\$	(%)	1000 R\$	(%)	1000 R\$	(%)
1988	23 546	-	57 647	-	7 770	-	198 541	-
1989	21 643	- 8	61 168	6	6 545	- 16	251 083	26
1992	55 108	134	70 730	23	16 733	115	356 112	79

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, GAPLAN. *Orçamento Público*. 4 ed. Porto Alegre: PMPA, 1998. (p.4)

* Os percentuais representam a variação em relação ao ano de 1988.

* Valores atualizados pelo IGO-DI “pro-rata” até 30/03/98, conforme o dia em que o tributo é creditado na conta da Prefeitura.

* Nas Receitas Correntes estão excluídos os valores do SUS e incluídos os de taxa de lixo.

A “reforma fiscal” foi fator fundamental na criação de condições financeiras que viabilizassem a concretização dos compromissos políticos da “Frente Popular” e, por consequência, a sua legitimação. Como salienta NAVARRO (1997:234 – nota 13), é *Desnecessário enfatizar que esta recém-adquirida saúde financeira [criada pela reforma tributária de 89-90] é que tem sido o principal*

fator de atração para a experiência do OP-PoA. A “saúde financeira” expressa-se no crescente significado adquirido pelas receitas próprias na composição da arrecadação da Prefeitura Municipal, que evoluíram até chegar a representar mais da metade da receita governamental, conforme os dados abaixo:

Quadro 15. Composição da receita corrente da Administração Direta - Executada em 1997
(valores nominais)

RECEITA CORRENTE	100%
PRÓPRIA	55,87%
IPTU	12,83%
ITBI	7,06%
ISSQN	22,75%
Taxas	0,27%
Outras Receitas	12,96%
TRANSFERÊNCIAS	44,13%
FPM (União)	5,51%
IRRF (União)	3,25%
ICMS (Estado)	25,97%
IPVA (Estado)	8,69%
Outras Transferências	0,61%

Fonte: PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, GAPLAN. *Orçamento Público*. 4 ed. Porto Alegre: PMPA, 1998. (p.10)

Nota: Não estão consideradas as receitas com transferências do SUS.

É preciso destacar, contudo, que a recuperação da capacidade de investimento não se reduz a um mero ato de vontade política ou de competência técnica. De fato, o “sucesso” desta vontade e competência repousa também sobre a existência de condições objetivas que possibilitaram sua viabilidade. A relativa vitalidade econômica do município de Porto Alegre foi uma condição indispensável para a eficácia de uma estratégia de ampliação da arrecadação de tributos próprios, pois havia uma base tributável potencial passível de ser incorporada no financiamento do Poder Público Municipal. Segundo dados da FEE para 1997, o PIB de Porto Alegre era de R\$ 9.921.079.361,00 e o PIB *per capita* de R\$ 7.721,00 (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999b:227). Esta relativa vitalidade econômica de Porto Alegre possibilitou, assim, que os tributos municipais passassem de 23% da arrecadação em 1989 para 51% em 1996 (GENRO, 1997).

Pode-se concluir que a capacidade de investimento do governo municipal constitui uma condição fundamental para a viabilização dos processos de participação na gestão municipal, uma vez que define as possibilidades do governo realizar as deliberações constituídas nestes processos. Como argumenta NAVARRO (1997:222),

(...) parece existir um “mínimo relevante” [de recursos para investimento] que é posto socialmente pela população como um limite para engajar-se em um movimento participativo organizado pelas autoridades municipais. A irresistível atração das propostas do OP, em particular nas áreas mais pobres, é a percepção crescente de que há recursos disponíveis e que eles serão utilizados de acordo com as decisões tomadas pelos membros da comunidade local, se elas assim decidirem.

*

Para finalizar este capítulo pode-se concluir, retomando a definição de ação coletiva de MELUCCI apresentada na primeira seção:

(...) uma interação de objetivos, recursos e obstáculos, (...) uma orientação intencional que é estabelecida dentro de um sistema de oportunidade e coerções. (...) O modo como os atores constituem sua ação é a conexão concreta entre orientações e oportunidades e coerções sistêmicas. (1989:52)

Tendo esta definição por orientação, a análise desenvolvida procurou mostrar que a “participação popular” no OP de Porto Alegre, como ação coletiva, foi construída através da atuação intencional de agentes sociais e governamentais que, aproveitando as possibilidades e contrapondo-se aos obstáculos existentes, foram capazes de organizar e canalizar para o espaço do OP diferentes interesses e objetivos socialmente existentes – do compromisso político-ideológico à adesão pragmática. A capacidade mobilizadora dos agentes, por sua vez, encontrava-se fortemente condicionada pela eficácia do processo relativamente ao atendimento daqueles interesses e objetivos, sendo dependente, por isso, da criação de condições materiais e financeiras que viabilizassem o seu atendimento. Isto foi possível graças à habilidade técnica e política dos agentes governamentais, mas também da sociedade civil, em criarem mecanismos e procedimentos que, alicerçados no fundamento objetivo da vitalidade econômica do município de Porto Alegre, geraram os recursos necessários à efetivação das deliberações da “participação popular” e assim a sua sustentabilidade.

CAPÍTULO 2. A CONSTRUÇÃO DA “PARTICIPAÇÃO POPULAR” NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE – 1989/1992

O objetivo deste capítulo é analisar o processo de participação social na discussão do orçamento municipal em Porto Alegre durante a primeira gestão da Frente Popular (1989-1992), de forma a fornecer uma sólida fundamentação empírica às elaborações desenvolvidas no Capítulo 1. Neste sentido, será feita uma reconstrução histórica da trajetória de organização popular em Porto Alegre e da discussão dos agentes sociais e políticos da cidade sobre a participação na gestão municipal, buscando demonstrar como constituiu-se a rede associativa e os agentes políticos que, conforme o capítulo anterior, foram os responsáveis pela construção da participação popular no OP de Porto Alegre. Além disto, será analisado o processo de construção do OP durante a primeira gestão da Frente Popular, buscando identificar os obstáculos existentes e como/qual foi a participação dos agentes sociais e governamentais no seu enfrentamento.²²

O presente capítulo estrutura-se da seguinte forma: a primeira seção recupera a trajetória de organização e atuação coletiva das classes populares na cidade de Porto Alegre, de forma a caracterizar o tecido associativo local que intervêm diretamente na implantação dos processos de gestão participativa no início do governo da “Administração Popular”; a segunda seção centra-se na análise da construção da “participação popular” no OP (estando subdividida em três pontos: uma

²² A definição de abranger nesta análise apenas o primeiro governo da Frente Popular, deve-se ao fato de que este recorte já fornece elementos suficientes para sustentar a argumentação desenvolvida neste estudo. Nesse sentido, uma ampliação do período a ser analisado apenas sobrecarregaria o trabalho, sem acrescentar elementos significativos. Após este Capítulo já estar redigido, houve contato com o livro de FEDOZZI (2000), que aborda, em parte, o mesmo processo aqui analisado. Como a introdução das informações e discussões deste livro implicariam em retrabalhar o Capítulo, foi feita a opção pela não incorporação desta obra enquanto referência.

recuperação do histórico de discussão sobre participação social na gestão pública em Porto Alegre anterior ao primeiro governo da Frente Popular; uma análise sobre a trajetória de discussão sobre a participação social na elaboração do orçamento municipal, também anterior a gestão de Olívio Dutra; uma análise sobre as relações entre as organizações sociais populares, os agentes governamentais e a construção da participação popular no OP entre 1989 e 1992).

2.1 A TRAJETÓRIA DE ORGANIZAÇÃO POPULAR EM PORTO ALEGRE

Nesta seção privilegia-se a análise da trajetória de organização e mobilização coletiva do segmento social tradicionalmente referido como “classes populares”. Através desta categoria, busca-se recortar um determinado segmento social que, apresentando uma relativa diversidade em termos de sua inserção no mercado de trabalho (o que impede uma caracterização enquanto operariado ou mesmo como assalariados ou empregados), compartilha um conjunto de características sociais que acabam definindo condicionantes comuns em termos de sua inserção na estrutura social. Estas características, em grande medida associadas às situações de pobreza e de habitação em condições precárias e/ou instáveis, acabam circunscrevendo um conjunto significativo da população urbana que, mesmo marcado pela heterogeneidade profissional, encontra-se posicionado de maneira próxima na estrutura social, uma vez que compartilham posições marcadas pela espoliação, subordinação e discriminação social.

A ênfase nas formas de organização e atuação coletiva destes segmentos nos bairros e vilas populares da cidade ao longo do tempo, deve-se ao fato de que é entre as classes populares e suas organizações que encontramos a principal base social da participação na discussão do orçamento municipal em Porto Alegre, especialmente na primeira gestão da Frente Popular.²³ Isso não significa que outros segmentos e classes não apresentem formas próprias de organização com vitalidade e presença na realidade sócio-política do município; ao contrário, categorias profissionais, organizações

²³ Sobre o predomínio dos segmentos de baixa renda e escolaridade entre os participantes do OP, ver os dados apresentados em FEDOZZI, NUÑES, 1993; FASE, CIDADE, CRC/PREFEITURA

de trabalhadores, setores empresariais, grupos de interesses, etc., encontram-se presentes e atuantes em diferentes momentos na história da cidade. O fato, no entanto, é que tais organizações tenderam a não envolver-se no OP, particularmente durante a primeira gestão da Frente Popular, o que possibilita e justifica a sua exclusão da análise a ser realizada.

As classes populares, em Porto Alegre, possuem uma longa trajetória de organização e mobilização coletiva na afirmação e/ou defesa de seus interesses e demandas, particularmente frente ao Poder Público municipal. Em diversos momentos e locais da cidade, encontra-se a constituição de entidades e/ou mobilizações “comunitárias”²⁴ voltadas ao enfrentamento de problemas cotidianos, seja pela reivindicação aos órgãos públicos seja pela própria iniciativa de grupos locais para resolverem tais problemas. Além deste papel reivindicativo, observa-se também que as formas organizativas construídas pelas classes populares ao longo do tempo constituem-se em espaços de sociabilidade, de estabelecimento e reforço de relações pessoais entre indivíduos e grupos integrantes do espaço local, de aprendizado de práticas e procedimentos constituintes da atuação comunitária. Ou seja, não são apenas espaços de busca de interesses, mesmo que isto sempre seja um fator central, mas também de integração social e de socialização política dos agentes envolvidos.

As primeiras referências sobre presença e atuação de entidades comunitárias em Porto Alegre localizam o surgimento destas entidades na segunda metade dos anos 40, possivelmente associado à conjuntura de redemocratização com o fim do Estado Novo. Assim, em 1945 é fundada, de acordo com a documentação consultada, a primeira associação de bairro de Porto Alegre: a Associação dos Amigos do 4º Distrito. Esta é seguida no ano de 1946 pela constituição das seguintes entidades: Sociedade dos Amigos do Belém Novo, Associação dos Amigos da Vila Leão, Associação dos Amigos da Vila São Borja, Associação dos Amigos do Bairro Nonoai e Associação dos Amigos do Bairro Camaquã (*LEVANTAMENTO histórico dos movimentos, organizações e reivindicações da*

MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1995 e CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1999.

²⁴ As formas de organização das classes populares no município de Porto Alegre caracterizam-se pela presença marcante do que ativistas conceituam como “movimento comunitário”, expresso na organização através de Associações de Moradores (esta presença pode ser estimada pela informação da pesquisa de opinião “Avaliação do desempenho da Administração de Porto Alegre”, de outubro de 1991: 14,8% dos entrevistados pela pesquisa tinham algum tipo de participação em Associações de Bairro). A noção de “comunidade”, mesmo que esteja marcada por um sentido de homogeneidade e harmonia que de fato inexistia nos locais de moradia das classes populares, constitui-se em um poderoso recurso simbólico na busca da superação das diferenças e conflitos que se opõe ao ideal da

população favelada, s.d.). Em 1953, é fundada a Sociedade dos Amigos da Bom Jesus e Chácara das Pedras, com o objetivo de reivindicar melhorias urbanas para os moradores dos bairros abrangidos pela entidade (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1998). Em 1954, no Bairro Belém Velho, é criado o Núcleo de Reivindicações, que, como o próprio nome diz, tinha como objetivo a reivindicação de melhorias para o bairro (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1994). No Morro Santana, por sua vez, é constituída na segunda metade dos anos 50 a Sociedade Beneficente e Recreativa da Vila Protásio Alves (SOBREVIPA), que funcionava como espaço de lazer para os moradores e desenvolvia atividades assistenciais e reivindicatórias (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1997a). Coroando este processo, temos na segunda metade da década de 50 a fundação da Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairros (FRACAB), cuja pretensão de articular e representar as entidades comunitárias indica a existência de uma presença significativa desta forma de organização no Rio Grande do Sul e, particularmente, em Porto Alegre.

Uma das bases de apoio à constituição destas entidades, segundo o documento *LEVANTAMENTO histórico dos movimentos, organizações e reivindicações da população favelada* (s.d.), vem da atuação da Seção de Serviço Social do SESI, que, em conjunto com o empresário Caldas Jr. (proprietário da Empresa Jornalística Caldas Jr.) e o Prefeito Loureiro da Silva (ex-integrante do PTB, mas que se elege em 1959 pelo Partido Democrata Cristão em coligação com o Partido Libertador), promove em 1959 o Iº Congresso de Associações de Bairro de Porto Alegre, resultando na criação da Federação das Associações de Bairro de Porto Alegre.

Outra fonte de crescimento das entidades comunitárias em Porto Alegre neste período é o estímulo dos políticos, principalmente ligados ao PTB, que buscam a constituição de bases eleitorais entre as crescentes massas urbanas (como se observa no parágrafo anterior, através da participação do governo municipal na realização do Congresso de 1959). Segundo BAIERLE (1992:124),

(...) o quadro original das Associações de Moradores no Estado teve por base a ação do PTB nos anos 50/60, com grande parte destas entidades, ou pelo menos de seus dirigentes, estando ainda vinculados ao trabalhismo e à eleição de candidatos dentro deste campo.

“comunidade” e que, se não forem enfrentados, inviabilizariam qualquer possibilidade de organização e atuação coletiva.

Conforme os dados apresentados em PASSOS; NOLL (1996), percebe-se que entre os anos 1947 e 1963 o PTB foi sempre o partido mais votado para a Câmara de Vereadores de Porto Alegre, além de eleger o Prefeito Municipal nos anos de 1955 e 1963, demonstrando o peso político do trabalhismo²⁵ na cidade. Por outro lado, segundo BODEA (1992:57), desde as eleições de 1947, quando o candidato ao governo do estado pelo PTB, Alberto Pasqualini, apesar de perder as eleições, faz 55% dos votos válidos em Porto Alegre, *Nunca mais, até 1964, um candidato a governador pelo PTB perderia as eleições em Porto Alegre.*

Esta herança trabalhista terá uma forte presença entre o “movimento comunitário” de Porto Alegre, sobrevivendo de forma significativa até os anos 90, mesmo com a profunda ruptura introduzida na vida sócio-política da cidade com o Golpe Militar de 1964.

A presença do SESI junto às entidades comunitárias também mantém-se ativa ao longo dos anos 60, atuando na promoção, junto com o jornal Folha da Tarde (do Grupo Caldas Jr.), do IIº Congresso Metropolitano das Associações de Bairros, realizado em 1960 e dirigido pela Federação das Associações de Bairro de Porto Alegre. O principal objetivo deste Congresso foi a organização de (...) *uma “Carta Reivindicatória da Cidade”, reunindo as reivindicações de todas as associações (LEVANTAMENTO histórico dos movimentos, organizações e reivindicações da população favelada, s.d.:2).*

Em 1961, o SESI e a Federação realizam o IIIº Congresso Metropolitano de Associações de Bairros, com o objetivo de (...) *promover debates e conferências sobre os problemas da cidade em geral e de cada bairro, vila ou núcleo residencial em particular, com as autoridades responsáveis, federais, estaduais e municipais (LEVANTAMENTO histórico dos movimentos, organizações e reivindicações da população favelada, s.d.:2).*

Paralelamente a esta atuação da Federação das Associações de Bairro de Porto Alegre, constitui-se em 1962 a Liga Interbairro Reivindicatória e Assessoradora (LIBRA), articulando organizações localizadas principalmente na Zona Norte de Porto Alegre. Tal entidade busca uma

²⁵ O PTB, no Rio Grande do Sul, teve como uma de suas características marcantes uma orientação ideológica de esquerda, diferenciando-se do restante do país. Segundo BODEA (1992:28), o PTB gaúcho (...) *era a única seção que absorveria um movimento de esquerda – claro que reformista, mas portador de um certo grau de elaboração doutrinária. (...) Ao nível regional, a consequência disto seria dupla: por um lado, o PTB adquire, desde o início, uma conotação de ‘partido de esquerda’ e não apenas ‘partido popular’ ou simplesmente ‘legenda popular’ como tendia ser nos*

atuação mais ativa da Federação, uma maior articulação com outras formas de organização da população (sindicatos, clube de mães, movimento estudantil) e uma linha de participação “*humanista, anti-paternalista e de auto-determinação*” (*LEVANTAMENTO histórico dos movimentos, organizações e reivindicações da população favelada*, s.d.:2), o que talvez revele uma crítica à excessiva proximidade entre a Federação e os órgãos governamentais.

Com o Golpe Militar, em 1964, há um refluxo da atuação das entidades comunitárias, sendo que o IVº Congresso Metropolitano de Associações de Bairro só se realiza em 1966, ainda sob o patrocínio do SESI, mas com uma ênfase muito maior numa ação de colaboração entre entidades e Poder Público, sob o domínio do conhecimento técnico e do planejamento estatal, secundarizando a questão de reivindicações das entidades. A linha de atuação da FRACAB também é alterada pela conjuntura autoritária pós-64, passando a um trabalho de orientação eminentemente assistencialista e submisso aos ditames governamentais. Por outro lado, o período repressivo também exerce um papel de enfraquecimento no processo de constituição de entidades comunitárias.

Apesar de referências pontuais a ações de organizações comunitárias na defesa de interesses dos seus locais de moradia entre o fim dos anos 60 e a primeira metade dos anos 70, é somente a partir de meados dos 70 que se percebe uma progressiva reestruturação das formas de organização e mobilização das classes populares nos bairros e vilas de Porto Alegre. Um claro indicativo deste aspecto é a constante presença de referências a mobilizações populares nos jornais locais: GUARESCHI (1980) encontra notícias no jornal Zero Hora sobre 128 mobilizações em vilas populares de Porto Alegre, entre outubro de 1978 e outubro de 1979; FERRETTI (1984) coleta 194 matérias sobre mobilizações, entre março de 1978 e janeiro de 1980, nos jornais Zero Hora, Folha da Tarde e Folha da Manhã; RIBEIRO (1985) coleta 192 referências a ações reivindicatórias em jornais de Porto Alegre, entre os anos de 1982 e 1984.

Essa expansão do processo de organização comunitária expressa-se no estudo de RIBEIRO (1985) que, a partir da coleta de materiais na imprensa, identifica mobilizações em 32 vilas caracterizadas como loteamentos clandestinos por invasão, caracterizadas no quadro abaixo:

Quadro 16. Vilas de ocupação em Porto Alegre com processos de mobilização – 1982-1984

Denominação da vila	Bairro de localização	Tempo de existência (em 1985)	Forma de organização comunitária
---------------------	-----------------------	-------------------------------	----------------------------------

estados do centro do país. Por outro, sobrava pouco espaço para o Partido Socialista Brasileiro do Rio Grande do Sul.

Monte Cristo	Vila Nova	5 anos	Assoc. de Moradores
Vila dos Sargentos	Serraria	24 anos	Assoc. de Moradores
Morro da Cruz	São José	15 anos	Assoc. de Moradores
Vila Três Fazendas	Agronomia	5 anos	Assoc. de Moradores
Agronomia/São Carlos	Agronomia	10 anos	Assoc. de Moradores
Nova São Carlos	Lomba do Pinheiro	2 anos	Assoc. de Moradores
Campo da Tuca	Partenon	10 anos	Assoc. de Moradores
Cruzeiro do Sul	Santa Teresa	15 anos	Assoc. de Moradores
Vila Cristal	Cristal	16 anos	Assoc. de Moradores
Vila Fátima	Mato Sampaio	10 anos	Assoc. de Moradores
Beco dos Resbalo	Três Figueiras	5 anos	Comissão de Moradores
Tio Zeca	Navegantes	20 anos	Assoc. de Moradores
Orfanotrófio I e II	Santa Teresa	16 anos	Assoc. de Moradores
Vila Maria da Conceição	Partenon	20 anos	Assoc. de Moradores
Jardim Mirim	Vila Jardim	15 anos	Assoc. de Moradores
Vila Nova Esperança	Vila João Pessoa/Partenon	10 anos	Assoc. de Moradores
São Vicente Mártir	Camaquã	17 anos	Assoc. de Moradores
Vilas Dona Teodora I e II	Dona Teodora	36 anos	Assoc. de Moradores
Vila São Pedro	Partenon	5 anos	Centro Social
Ilha dos Marinheiros	Ilha	20 anos	Assoc. de Moradores
Vila Mariano de Matos I	Santa Teresa	5 anos	-
Vila Ceres	Partenon	15 anos	-
Vila Mato Grosso/Orfanotrófio	Santa Teresa	10 anos	Assoc. de Moradores
Vila Pedreira/Medianeira II	Teresópolis	4 anos	-
Vila Planetário	Santana	10 anos	Comissão de Moradores
Vila A. J. Renner	Dona Teodora	20 anos	Comissão de Moradores
Chácara das Pedras/ Souza Lobo	Chácara das Pedras	Desconhecido	-
Vila Nossa Senhora das Graças II	Cristal	4 anos	-
Santa Rita de Cássia	Cavanhada	6 meses	Assoc. de Moradores
Vila Elizabeth/Moreto	Sarandi	10 anos	Assoc. de Moradores
Vila União	Sarandi	3 anos	Assoc. de Moradores
Vila Pedreira	Partenon	Desconhecido	Comissão de Moradores

Fonte: RIBEIRO (1985).

É interessante observar não apenas a disseminação dos processos de mobilização no espaço urbano de Porto Alegre, mas a presença de formas de organização comunitária na quase totalidade dos casos: das 32 vilas referidas, apenas 5 não contavam com algum tipo de estrutura organizativa comunitária.

As mudanças no processo associativo em Porto Alegre na conjuntura de enfraquecimento do Regime Militar nos anos 70 não se resumem, no entanto, ao aspecto quantitativo, envolvendo também mudanças qualitativas significativas. O período ditatorial contribuiu para reforçar uma tendência que já caracterizava uma parcela importante das organizações comunitárias no período

pré-64, qual seja, a estreita ligação, dependência e subordinação a diferentes grupos político-partidários e agentes governamentais, que buscavam constituir através destas entidades suas bases eleitorais. Com a ditadura, os governos municipais nomeados vão dispor de condições propícias para lançarem mão de uma série de mecanismos visando o controle das organizações comunitárias: por um lado, o recurso a formas de cooptação de lideranças comunitárias, buscando, através de benefícios materiais e financeiros distribuídos de forma individualizada e clientelista, sua subordinação aos interesses do Poder Público ou de algum político ligado ao partido do governo; por outro lado, a repressão direta a lideranças e moradores que desenvolviam atividades vistas como prejudiciais aos interesses políticos dos governantes ou aos interesses econômicos daqueles que apoiavam o regime; por fim, combinado aos mecanismos anteriores, os governos e políticos vão fomentar a formação de entidades comunitárias, seja no sentido de evitar o surgimento de conflitos em locais que ainda não estavam organizados, seja buscando dividir os grupos já organizados através da criação de estruturas paralelas às formas de organização que a população já havia constituído.

Contraopondo-se a estas práticas, observa-se, na segunda metade dos anos 70 e no início dos anos 80, a constituição de uma nova perspectiva de atuação para as entidades comunitárias, auto-definida como “combativa”. Tal perspectiva entra em confronto tanto com a tradicional relação paternalista e instrumental estabelecida pelo trabalhismo, quanto com a relação de subordinação e controle constituída pelas forças políticas autoritárias no governo a partir do Golpe de 64. Esta perspectiva caracteriza-se pela produção de um novo discurso sobre as causas das carências nos bairros e vilas populares, uma nova representação sobre o significado das lutas comunitárias e uma nova concepção de organização e atuação popular, aspectos estes que podem ser identificados e analisados, por exemplo, a partir do Relatório do IIº Encontro Estadual de Vilas promovido pela FRACAB em 1979 e que contou com a participação de associações de moradores de Porto Alegre, Novo Hamburgo, Ijuí, Viamão, Gravataí, Sapucaia, Santa Maria, Alvorada e Esteio.

A partir de uma discussão sobre os grandes problemas que afligem os “trabalhadores/operários” nas cidades (transporte coletivo, posse da terra, creche, carestia – identificadas como as *4 lutas básicas*), o Relatório apresenta uma clara visão classista sobre a organização da sociedade e a atuação do Estado. Conforme relato da Primeira Assembléia Geral do Encontro, seria preciso

Ter sempre na cabeça que existem, bem no fundo, dois grupos. OS QUE TEM E OS QUE NÃO TEM. Os que são mandados e os que mandam. Assim os que não tem devem desconfiar das decisões dos que tem pois, sempre não são as que lhe interessam (FRACAB, 1979:25 – destaque no original).

Tal visão define uma explicação da realidade que possibilita identificar um objeto para o processo de mobilização coletiva das entidades comunitárias. Uma vez que a sociedade se organiza da forma desigual, com dois grupos diferenciados e contraditórios, no qual um é o explorador e o opressor – os “patrões” – e o outro é o explorado e o oprimido – os “trabalhadores/operários” –, estabelece-se uma identidade de interesses e objetivos em cada grupo, constituindo-se na base da mobilização dos indivíduos que os compõem. Por outro lado, o Estado, sendo um instrumento a serviço da manutenção das condições de exploração e opressão, ao mesmo tempo que se apresenta como o responsável pelo bem comum, possui uma posição clara e inquestionável na sociedade – do lado dos “patrões” –, devendo por isso ser alvo da luta popular.

A partir desta reinterpretação da realidade, o significado da atuação das entidades comunitárias ganha um novo sentido. O sentido de suas lutas se amplia, já que os problemas enfrentados por estas organizações no seu cotidiano não são mais interpretados apenas como questões pontuais e localizadas, mas como resultados de uma realidade geral de exploração e opressão. Ou seja, a questão central que se coloca para as lutas dos trabalhadores, nas quais insere-se a luta das entidades comunitárias, não é apenas a atuação sobre os efeitos negativos de um modelo de sociedade explorador e opressor, garantido politicamente por um Estado autoritário, mas sim, a partir de mobilizações construídas para o enfrentamento destes efeitos negativos concretamente sentidos no cotidiano, buscar o enfrentamento de suas causas, que se encontram na própria estrutura do sistema capitalista voltado para a garantia do lucro dos “patrões”. Como instrumentos de organização e conscientização dos trabalhadores, as entidades comunitárias adquirem, juntamente com sindicatos e partidos políticos, um significado que transcende o caráter localista e fragmentário de muitas de suas ações.

Outro elemento que se modifica é a concepção sobre como deveriam organizar-se e atuarem as entidades comunitárias. Nas vilas, *A associação deve ser o órgão catalizador do pessoal, da vila. A associação deve ser o meio de canalizar as lutas, de conscientizar os moradores* (FRACAB, 1979:28). Ou seja, busca-se que as entidades comunitárias constituam-se como espaços de organização que incorporem e representem todos os interesses e demandas das “comunidades”, numa

espécie de “monopólio” da representação (que reproduz no campo da organização comunitária o modelo brasileiro de organização sindical).

Para realizar este papel, estas entidades precisam romper, na sua organização interna, com práticas burocráticas e personalistas, pois *A organização só funciona se tiver a participação de todos. Todos devem ter chance de falar, de dizer sua opinião, de ser valorizado* (FRACAB, 1979:29 – sublinhado no original). Por outro lado, na sua relação externa, *As associações devem ser autênticas e independentes, que respondem unicamente aos interesses da vila e dos moradores* (FRACAB, 1979:28-29), contrapondo-se às tendências de subordinação e de “conchavos” com o governo e os “políticos”.

Por outro lado, enquanto parte de uma luta maior, a luta dos trabalhadores contra um sistema que lhes explora e oprime, as entidades comunitárias adquirem um caráter de instrumento de organização da classe trabalhadora, que além do seu objetivo específico, que é a luta pela melhoria das condições vida e moradia dos trabalhadores através do acesso a bens e serviços públicos, tem um sentido mais amplo que é a organização dos trabalhadores para a mudança da sociedade. Para alcançar este objetivo, além da articulação com a luta sindical, as organizações comunitárias deveriam enfrentar a questão da organização político-partidária da classe trabalhadora, uma vez que

A maioria dos problemas enfrentados não são resolvidos por causa do governo que é dos patrões e que só defende os seus lucros. Por isso foi ressaltada a necessidade de um governo dos trabalhadores, que para ser construído precisa de um partido dos trabalhadores (FRACAB, 1979:27).

A necessidade de um partido da classe trabalhadora coloca-se pela própria divisão da sociedade em duas classes opostas, o que impede pensar nos partidos dos “patrões” como instrumentos viáveis para a realização das transformações que os trabalhadores precisam e desejam.

Uma preocupação inovadora e significativa, apesar de grande parte das vezes não se traduzir em práticas concretas, é a oposição ao atrelamento das formas de organização comunitárias às estruturas partidárias, numa crítica à experiência histórica de subordinação destas organizações aos partidos e governos populistas e aos partidos e governos autoritários pós-64.

A emergência deste discurso, cuja relação com as ações desenvolvidas no cotidiano é extremamente variável, indica a constituição de um novo campo²⁶ no interior do chamado “movimento comunitário” gaúcho e, principalmente, de Porto Alegre. Ao lado de segmentos ainda

fortemente orientados por relações herdadas do populismo e, também, de grupos atuando segundo uma lógica subordinada aos interesses das forças políticas autoritárias então no governo, começa a construir-se um auto-denominado “campo combativo”, formado por um segmento numericamente minoritário entre as entidades comunitárias, mas que demonstra uma significativa capacidade de atuação ao longo dos anos 80.

Uma das faces da constituição deste campo “combativo” pode ser analisada na trajetória da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (a UAMPA), abordada pelo excelente trabalho de BAIERLE (1992). A construção da UAMPA inicia-se a partir dos encontros de entidades comunitárias promovidos pela FRACAB desde o final dos anos 70. Neste processo, conforme exposto acima, aprofunda-se o trabalho de articulação de um conjunto de entidades comunitárias e de estruturação de uma identidade política própria sintetizada no ser “combativo”.

A partir de encontros gerais de entidades e de reuniões em diversas vilas de Porto Alegre, funda-se UAMPA, em 1983, contando inicialmente com a participação 51 Associações de Moradores, em um universo estimado de 170 Associações de Moradores formalmente existentes em Porto Alegre. A participação nos Congressos da entidade entre 1983 e 1990, pode ser observada no quadro abaixo:

Quadro 17. Dados de participação nos Congressos da UAMPA – 1983-1990

ANO	AMs Participantes	Delegados	AMs Inscritas	AMs Filiadas	AMs PoA	Observadores
1983 – Fund	51	324	51	51	170*	-
1985 – I Con	78**	-	-	80	200*	-
1986 – II Con	76	220**	121**	150	-	-
1988 – III Con	71	412	86	191	300*	100
1990 – IV Con	59	382	63	265	380*	70

Fonte: Relatórios dos Congressos da UAMPA, Pesquisas feitas pela FASE e pelo CAMP em 1988.

* Dados estimativos com base no cadastro da Prefeitura.

** Dados extra-oficiais fornecidos por Maria Doralina C. da Silveira, Vice-Pres. Da UAMPA (86-88).

Obs: O escasso número de delegados no II Congresso se deve, conforme Maria Doralina (Nina), ao racha que ocorreu anteriormente ao Congresso, quando o PMDB e o PCdoB tentaram formar uma segunda chapa e, ao verem que iriam perder, decidiram esvaziar o Congresso.

Fonte: BAIERLE (1992:181).

De acordo com os dados, observar-se que a UAMPA consegue ao longo do tempo incorporar contingente significativo das entidades comunitárias de Porto Alegre, passando de menos de um terço das entidades no momento da sua fundação, a mais de dois terços, em 1990. O crescimento das entidades filiadas, por outro lado, não é acompanhado por crescimento de

²⁶ Para o conceito de “campo”, ver nota 18 (p.51).

participação no que seria um momento central da vida da UAMPA, ou seja, os seus Congressos. Ao contrário, depois de um crescimento inicial entre 1983 e 1985, nota-se um progressivo declínio da participação das entidades filiadas nos Congressos, o que reflete o progressivo enfraquecimento da União ao longo dos anos 80.

Tal trajetória, cuja análise detalhada encontra-se em BAIERLE (1992), expressa o processo de construção e de esgotamento da “estratégia de enfrentamento” que orientou a ação das entidades comunitárias identificadas com o campo “combativo”. Segundo este autor,

A UAMPA surgiu para organizar uma novidade, os movimentos comunitários “combativos”, que assumiam uma postura de enfrentamento com o Poder Público para a satisfação de suas reivindicações, mas terminou aprisionada por uma lógica burocrática e aparelhista de direção dos movimentos. (BAIERLE, 1992:156-157)

Conforme salientou-se acima, desde o final dos anos 70, constitui-se uma representação renovada do significado e das formas de atuação das entidades comunitárias. Tal representação, que se consolida com a fundação da UAMPA, entidade que visava exatamente articular e dar expressão única às entidades identificadas como “combativas”, centrava-se nas seguintes idéias: a busca da unidade do campo “popular”; a visão da organização das massas como um momento de acúmulo de forças para uma transformação revolucionária da sociedade; a ênfase em centrar a atuação das Associações de Moradores em atividade de enfrentamento/denúncia a um Estado autoritário entendido como representante dos interesses do capital/patrões; a defesa do monopólio das Associações de Moradores como a legítima representante dos interesses populares.

A ênfase na unidade e no enfrentamento encontra na conjuntura final do Regime Militar um contexto propício para sua disseminação e aceitação entre diferentes segmentos políticos presentes entre as organizações comunitárias. A existência de um “alvo” comum, o fim da ditadura, possibilita a secundarização das diferenças e a articulação de grupos alinhados com os partidos de oposição (PT, PDT e PMDB), além de setores sem uma clara filiação partidária mas que compartilham uma avaliação negativa em relação aos governos e partidos identificados com a ditadura.

Ao longo dos anos 80, na medida em que se aprofunda o processo de redemocratização, constitui-se um novo contexto que progressivamente enfraquece a aceitação e a viabilidade das orientações que balizaram a formação da UAMPA. Com o fim da ditadura, rompe-se o inimigo comum que servia de referencial para a identificação de diferentes segmentos político-partidários. Neste sentido, crescentemente a disputa partidária no interior das organizações comunitárias,

particularmente na UAMPA, assume centralidade, tornando o discurso da unidade algo cada vez mais distante e inviável.

A mesma disputa partidária reflete-se na reposição de uma prática tradicional, que é a busca da instrumentalização das organizações comunitárias por diferentes segmentos partidários. Com isto, apesar de todo o discurso enfatizando a importância da autonomia e da independência destas organizações em relação aos partidos e ao Estado, que era uma das principais críticas que o setor “combativo” fazia aos setores mais tradicionais, percebe-se uma atuação que busca incessantemente transformar entidades em bases de apoio partidário. Tal processo, pela própria leitura equivocada que tendia a tomar as estruturas formais das entidades pelas formas vivas de organização e mobilização da população, em muitos casos levou a que grupos políticos se lançassem em disputas ferozes pela ocupação de espaços que eram fictícios, uma vez que eram apenas formas sem conteúdo.²⁷

Um terceiro aspecto que é alterado pela mudança da conjuntura ao longo dos anos 80, é a impossibilidade de sustentação da estratégia de enfrentamento. Apesar de ter sido o instrumento através do qual algumas vilas e bairros populares tiveram acesso a bens e serviços públicos, esta forma de atuação gerou, em muitos casos, resultados pouco efetivos. A capacidade de manipulação, desgaste e repressão dos setores do governo mostrou-se eficiente em diversas situações, dividindo os moradores, cooptando lideranças, reprimindo os grupos mais radicalizados, respondendo de forma parcial e seletiva às demandas, envolvendo os setores organizados em processos burocráticos demorados e desmobilizadores.

Por outro lado, com a redemocratização e o restabelecimento das eleições diretas, passam a assumir governos que apresentam discursos e propostas de participação da população na gestão pública (tema que será aprofundado na próxima seção). Com estes novos governos, que contaram com o apoio ativo de setores do “movimento comunitário” para sua eleição, torna-se insustentável um discurso centrado apenas no enfrentamento ao Estado e na denúncia do seu caráter de classe. Ao contrário, tornou-se necessária a constituição de uma nova representação das relações entre Estado e sociedade civil organizada, que sustentasse novas práticas que a conjuntura viabilizava. Isto, no entanto, não foi algo fácil, pois significava, além de mudanças profundas em termos de elaboração política, a necessidade de romper com uma concepção fortemente arraigada entre

importantes segmentos do campo “combativo” que viam em qualquer relação com o Estado que não fosse de “luta”, de enfrentamento, uma perda de combatividade, de autonomia, um processo de cooptação.

Por fim, a pretensão de unidade do campo popular, expressa na defesa de uma forma única de organização no local de moradia – as Associações de Moradores –, complementada por uma estrutura hierárquica de entidades de representação (UAMPA, FRACAB, CONAM), acabou sendo ultrapassada e rejeitada pela própria prática de um amplo conjunto de organizações comunitárias de Porto Alegre. Tal fato se expressa, principalmente, no processo de constituição das chamadas “articulações regionais”, que envolviam as associações de moradores, mas também uma pluralidade de outras entidades, tais como: clubes de mães, times de futebol, entidades esportivas e recreativas, creches comunitárias, entidades religiosas, entre outras. Os embriões destas articulações regionais começam a desenvolver-se em algumas regiões de Porto Alegre desde o início dos anos 80, mas adquirem uma maior presença nos anos finais desta década.

No final dos anos 80, encontramos a presença de articulações regionais nas seguintes regiões de Porto Alegre: União de Vilas da Cruzeiro, agregando, em 1988, 16 associações de moradores das 23 existentes na região; União de Vilas da Lomba do Pinheiro, reunindo, em 1988, 14 associações das 20 atuantes na região; Conselho Popular da Zona Norte, fundado em 1987, com a presença de 10 das 18 associações da região; Conselho Comunitário da Cavallhada, existente desde 1982 a partir da articulação de 6 das 28 associações da região e reorganizado a partir de 1988; Conselho Popular do Partenon, fundado em 1988; Conselho da Restinga, formado em 1988, reunindo 5 das 8 associações ativas na região; Conselho Popular da Glória, constituído em 1988, com 10 das 14 associações atuantes na região; União de Vilas da Zona Leste, que inicia sua formação no começo de 1989 com 3 associações e progressivamente incorpora o conjunto das entidades ativas na Região; Pré-Conselho do Eixo da Baltazar, formado em 1989 a partir de 5 das 21 associações da região.²⁸ Além das associações de moradores, estas articulações buscaram reunir outras entidades e até mesmo indivíduos-lideranças atuantes nas regiões, rompendo na prática com a perspectiva que considerava as

²⁷ BAIERLE (1992:157) fala do predomínio de um “fetichismo dos aparelhos”, ou seja, da (...) *idéia de que dirigir entidades é dirigir movimentos*.

²⁸ Estas informações foram colhidas em BAIERLE (1992) e do diagnóstico sobre o “movimento popular” em Porto Alegre realizado pela ONG CAMP no ano de 1992. Estas duas fontes, no entanto, apresentam algumas divergências em relação aos dados apresentados.

associações como as detentoras do monopólio de representação dos moradores de uma dada localidade. Tal formato organizativo possibilitou a constituição de formas de ação coletiva que quebravam com uma concepção de organização excessivamente formal e hierárquica, deslocando o eixo da atuação comunitária para o desenvolvimento de intervenções mais próximas das demandas e interesses dos setores regionalmente organizados em detrimento das desgastantes e estéreis disputas pelo controle e instrumentalização de entidades.

Para concluir esta rápida caracterização da trajetória do chamado “campo combativo”, é preciso destacar ainda, além da atuação de um conjunto de lideranças comunitárias e de determinados segmentos partidários constituídos na luta contra o Regime Militar, a presença de dois setores significativos: a Igreja Progressista e os então denominados Centros de Educação Popular.

Os segmentos da Igreja Católica que incorporaram a Teologia da Libertação e passaram a atuar na linha da “opção preferencial pelos pobres” desenvolvem uma intervenção marcante entre as populações de algumas vilas e bairros populares de Porto Alegre, a partir dos anos 70. A modificação do discurso de uma parcela do clero católico neste período, no sentido da constituição de uma Igreja comprometida com as classes populares, forneceu uma nova representação que valorizava o “povo” como agente capaz de atuar de forma autônoma para a transformação da sociedade em termos de maior liberdade e igualdade social. Idéias como a do “povo de Deus”, a “construção do Reino”, a “comunidade de fiéis”, entre outras, forneceram referenciais simbólicos que, por seu reconhecimento e aceitação entre parcelas significativas das classes populares, adquiriram um forte poder mobilizador e legitimador da organização destes setores. Contrariamente a um discurso cristalizado, mesmo entre segmentos de esquerda, que enfatizava a debilidade e/ou incapacidade da ação coletiva das classes populares, o discurso da Igreja Progressista buscou resgatar e valorizar o “saber popular”, o conhecimento e a prática do cotidiano das populações das periferias urbanas, as qualidades da “vida comunitária”, construindo uma imagem positiva destes segmentos sociais que, mesmo muitas vezes sendo marcada pela idealização, assumiu um inegável papel mobilizador.

Alicerçados nestas representações, religiosos e leigos católicos desenvolveram em diversos locais de Porto Alegre um intenso “trabalho de base”, um trabalho cotidiano de inserção e atuação nos bairros e vilas populares que, muitas vezes sendo pouco visível, esteve na origem de

diversos processos de ação coletiva que viriam a público a partir do final dos anos 70.²⁹ Através da ênfase na importância da organização do “povo”, os militantes católicos estimularam e, muitas vezes, atuaram diretamente na constituição de organizações comunitárias ou na revitalização daquelas já existentes. Além disso, através das Comunidades Eclesiais de Base, um amplo conjunto de fiéis católicos foi socializado do ponto de vista sócio-político, envolvendo-se progressivamente em espaços de organização comunitária ou, mesmo, político-partidária.

Juntamente com esta dimensão organizativa e simbólica, o trabalho da Igreja Progressista foi significativo também em duas outras dimensões. Primeiramente, desenvolve-se uma metodologia político-pedagógica, voltada para o que então se conceituava como o processo de “conscientização”. Através de uma série de instrumentos “pedagógicos”, os setores católicos buscaram construir entre as populações dos bairros e vilas populares onde atuavam, uma compreensão sobre as causas dos problemas da realidade cotidianamente vivenciada. O uso do Evangelho como instrumento de interpretação da realidade, o recurso a dramatizações, a dinâmica das “trocas de experiências”, a realização de ampla diversidade de encontros e seminários, as experiências de mutirões, o uso de eventos religiosos como momentos de discussão da realidade, entre outros mecanismos, foram utilizados como momentos e processos de “conscientização” da população, aproximando discursos e teorias excessivamente abstratos da realidade imediata das pessoas.

Em segundo lugar, é preciso destacar uma série de princípios ético-políticos incorporados ao discurso e à prática dos militantes católicos e que influenciaram a organização dos segmentos populares. A partir da visão que ressaltava a positividade das classes populares, numa posição que algumas vezes chegava a uma prática “basista”, os grupos católicos irão constituir uma postura de crítica à instrumentalização político-partidária das organizações comunitárias e de ênfase na importância de sua autonomia. Mesmo que este discurso destacasse uma visão equivocada sobre a “espontaneidade” da organização popular (desconsiderando, por exemplo, o papel mobilizador e orientador desenvolvido pelos próprios militantes católicos), foi importante no sentido de contrapor-se a uma forte tendência, retomada com a redemocratização e a reorganização dos partidos políticos, de “aparelhamento” e manipulação das entidades populares. Assim, criticando os que vinham “usar o

²⁹ Para uma análise deste tipo de atuação de setores da “Igreja Progressista” em uma vila popular de Porto Alegre, ver SILVA (1997b).

povo”, o discurso católico formou entre um segmento do “campo combativo” das organizações comunitárias a rejeição de práticas enraizadas na tradição política de Porto Alegre.

A organização autônoma das classes populares, por sua vez, deveria estar embasada num modelo de igualdade e solidariedade que se expressa através da idéia central de “comunidade”. A crítica e a rejeição a posturas e valores individualistas era acompanhada por uma valorização e uma exaltação do coletivo, do “nós”, ao qual deveriam estar subordinados os interesses particulares. Tal posição possuía um sentido de ruptura com as tradicionais práticas de delegação de poder e de centralização das decisões e ações nas figuras dos Presidentes de associações. Ao contrário, a ênfase na coletividade trazia a exigência do desenvolvimento de atividades nas quais a “comunidade” poderia se apresentar publicamente e se auto-reconhecer enquanto um “nós” concreto e visível. Neste sentido, as práticas de negociações individuais entre líderes e autoridades são substituídas por ações coletivas, por mobilizações em que a “comunidade” seja um agente reconhecido interna e externamente: daí a ênfase em assembleias da comunidade, em manifestações públicas, em discussões e negociações coletivas.

A centralidade da “comunidade” no discurso católico possui um papel de ocultamento ou subordinação das diferenças, constituindo-se, às vezes, em obstáculo no desenvolvimento de uma prática democrática. Por outro lado, no entanto, como um ideal mais do que uma realidade, a noção de “comunidade” constituiu um referencial simbólico fundamental de construção de processos de identificação que estiveram na raiz de ações coletivas nos bairros e vilas de Porto Alegre. Tendo a “comunidade” como referência, o trabalho dos militantes católicos buscou a difusão de valores voltados à inclusão dos indivíduos na ação coletiva, enfatizando a solidariedade, o respeito à opinião alheia, o valor do saber e da experiência de vida de cada um. Neste sentido, uma série de atividades e dinâmicas eram realizadas, como exercícios de uma nova prática a ser incorporada no cotidiano dos indivíduos e grupos.

O trabalho de setores da Igreja Progressista entre as organizações comunitárias, centrado principalmente na realidade cotidiana local das “comunidades”, estende-se até meados dos anos 80, quando, por um lado, aprofunda-se um declínio do campo progressista dentro da instituição Católica e, por outro, as organizações comunitárias adquirem uma maior autonomia em relação aos grupos religiosos e passam a atuar de forma mais independente.

O outro grupo de agentes significativos na constituição do “campo combativo” entre as organizações comunitárias é formado pelos então chamados Centros de Educação Popular (que, nos anos 90, são “rebatizados” como ONGs). Em Porto Alegre, a primeira entidade a desenvolver um trabalho de educação sócio-política junto aos setores populares em período mais recente é a FASE, entidade de âmbito nacional que funda seu Escritório Regional em Porto Alegre na década de 70. O trabalho da FASE passa por diversos períodos, através dos quais vai modificando-se e progressivamente adotando uma posição de contribuição para a constituição e fortalecimento das entidades e organizações das classes populares.³⁰ Através de cursos de formação, assessorias, produção de materiais, fornecimento de recursos pedagógicos, a FASE constituiu, a partir do final dos anos 70, uma presença ativa junto a determinados setores do “movimento comunitário” da cidade, sendo um agente ativo na conformação do discurso do chamado “campo combativo”.

Tendo por referência o trabalho da FASE e, algumas vezes, em discordância com determinados aspectos deste, um grupo de entidades de educação popular irão se formar ao longo dos anos 80: o Núcleo de Assessoria aos Movimentos Populares Urbanos (NAMPU), formado em 1983 e que, em 1984, muda seu nome para Núcleo Miguel Dias; o Centro de Assessoria Multiprofissional (CAMP), constituído também em 1983; o CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos, criado em 1987.³¹ A atuação destas entidades pode ser dividida, de forma esquemática, em dois momentos (apesar de existirem importantes diferenças em termos da intervenção de cada uma). Inicialmente, estas organizações vão desenvolver uma prática mais voltada ao trabalho de formação e sustentação das organizações populares, buscando subsidiar as necessidades destas em termos de informações e conhecimentos, educação política, recursos materiais, organização de eventos, produção de panfletos e jornais, dentro de uma metodologia de trabalho definida como “educação popular”. O trabalho de assessoria e formação não ocorria de forma neutra, sendo marcado pela veiculação de uma determinada concepção política assumida por cada uma das entidades. Neste sentido, relacionam-se com os setores do “movimento” que adotavam princípios mais ou menos próximos, tendo o raio de sua influência centrado neste segmento.

³⁰ Para um relato sintético da trajetória da FASE, ver ROUSSEAU (1977).

³¹ Uma caracterização mais detalhada destas entidades é desenvolvida por BAIERLE (1992). Além destas entidades, no trabalho de pesquisa documental foi encontrada a publicação “Entrevero de Classes”, do Grupo de Estudos Populares.

Com a aproximação do final da década de 80, particularmente com o início do processo Constituinte, as ONGs assumem uma intervenção mais centrada em atividades de articulação e de formulação de propostas, adquirindo um papel mais propositivo junto ao “movimento”. Assiste-se, neste período, uma mudança de perspectiva de atuação, na qual as ONGs deixam de posicionar-se simplesmente como suportes a um “movimento” que existiria externamente e assumem cada vez mais um papel que de fato sempre tiveram, qual seja, de agentes constituintes deste campo múltiplo unificado discursivamente pelo conceito de “movimento”.³² Este momento, então, abre uma certa “crise de identidade” destas ONGs, que se estende ao longo dos anos 90, à medida em que elas precisam repensar sua atuação e seus objetivos como organizações com identidade própria.

2.2 A CONSTRUÇÃO DA “PARTICIPAÇÃO POPULAR” NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE.

2.2.1 A experiência da “participação popular” em Porto Alegre anterior ao primeiro Governo da Frente Popular

Alguns estudos têm apresentado o tema da participação social na gestão pública como uma novidade radical introduzida pelas forças políticas de esquerda que assumem postos de governo, principalmente ao nível municipal, a partir do final dos anos 80.³³ Sem desmerecer ou negar as profundas inovações que estas experiências trouxeram em termos de práticas, propostas e formatos institucionais centrados na participação direta dos cidadãos, estes estudos acabam por desmerecer uma longa discussão e experiência de “participação” que, na visão adotada neste trabalho, foi importante

³² Segundo DOIMO (1995:213), (...) *o propalado movimento popular, tão cantado em verso e prosa, não significa nada mais do que uma categoria de auto-identificação de um campo multicentrado de redes movimentalistas, recobertas por um repertório comum de linguagem; um campo que, a despeito do apelo universalizante, circunscreve um universo particular de relações e representações, reelaboradas por várias identidades internas que entre si disputam os recursos de poder aí produzidos.*

³³ SILVA (1997a:27), chega a afirmar que *Nas experiências das administrações municipais anteriores não havia nenhuma alusão a uma experiência participativa e ativa da população de Porto Alegre.* Tal afirmação é questionada pela análise desenvolvida nesta seção, mesmo sendo reconhecidos todos os limites e estratégias de controle e manipulação inseridos nas experiências de participação anteriores ao governo da Frente Popular.

na estruturação do contexto no qual governos como o da Frente Popular em Porto Alegre irão construir processos participativos de gestão pública.

O discurso da “participação” pode ser identificado já nos governos dos interventores nomeados de Porto Alegre, no início dos anos 70. Buscando construir novos mecanismos de legitimação da ação governamental, em 1971, por exemplo, o Executivo municipal começa a introduzir os “Conselhos Municipais” como elementos integrantes da estrutura administrativa da Prefeitura. Estes Conselhos, concebidos então como organismos de cooperação entre representantes de segmentos sociais, entidades e instituições e o governo, em que aqueles subsidiariam a ação governamental no desenvolvimento de suas atribuições, formariam assim um canal institucionalizado para que sugestões, demandas e reivindicações de determinados setores da sociedade civil local chegassem até os “órgãos competentes”.

Além da ausência de um poder de deliberação destes Conselhos Municipais, sua própria composição, conforme quadro abaixo, indica os seus limites como instrumentos de uma maior democratização da gestão pública:

Quadro 18. Composição dos Conselhos Municipais de Porto Alegre, instituídos pela Lei nº 3607/71

Nome do Conselho	Vínculo Institucional	Nº de Componentes	Composição
Conselho Municipal do Plano Diretor	Secretaria do Planejamento	21	9 representantes da Prefeitura 8 representantes de entidades – Sociedade de Engenharia, Ordem dos Advogados, Instituto dos Arquitetos do Brasil, Secretaria da Saúde do RS, Fundação de Economia e Estatística, Associação Rio Grandense de Imprensa, Metroplan. 4 representantes da Comunidade
Conselho Municipal de Transporte Urbanos	Secretaria de Transportes	15	8 representantes da Prefeitura 7 representantes de entidades – Departamento de Trânsito do Estado do Rio Grande do Sul, FRACAB, Touring Club do Brasil, Associação Rio Grandense de Imprensa, Sindicato das Empresas de Transporte de Passageiros de Porto Alegre, Sindicato dos Trabalhadores em Transportes Rodoviários do Estado do RS.
Conselho Municipal de Contribuintes	Secretaria Municipal da Fazenda	9	5 representantes da Prefeitura 4 representantes de entidade – Associação Comercial de Porto Alegre, Centro das Indústrias do RS, Associação dos Proprietários de Imóveis de Porto Alegre, Associação Riograndense de Imprensa
Conselho Municipal de Turismo	Secretaria do Governo Municipal	15	9 representantes da Prefeitura 6 representantes de entidades – Associação Brasileira de Agências de Viagens, Associação Riograndense de Imprensa, Clube dos Diretores Lojistas de

			Porto Alegre, Sindicato das Empresas de Turismo, Associação Brasileira da Indústria Hoteleira, Associação Riograndense de Propaganda
Conselho Municipal de Saúde e Bem-Estar Social	Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social	15	11 representantes da Prefeitura 4 representantes de entidades – Secretaria da Saúde do Estado do RS, Ministério da Saúde, Instituto Nacional de Previdência Social, Legião Brasileira de Assistência
Conselho Municipal do Patrimônio Histórico e Cultural	Secretaria Municipal de Educação e Cultura	13	8 representantes da Prefeitura 5 representantes de entidades – Instituto Histórico e Geográfico do RS, Instituto dos Arquitetos do Brasil, Associação Riograndense de Imprensa, Sociedade de Engenharia do RS, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Conselho Municipal de Compras	Secretaria Municipal da Fazenda	9	6 representantes da Prefeitura 3 representantes de entidades – Associação Comercial de Porto Alegre, Federação da Indústria do Estado do RS, Federação do Comércio Atacadista do Estado do RS
Conselho Municipal de Administração de Pessoal	Secretaria Municipal de Administração	11	8 representantes da Prefeitura 3 representantes de entidades – Faculdade de Economia da UFRGS, Ordem dos Advogados do Brasil, Conselho Regional dos Técnicos de Administração

O exame da composição indica, por um lado, o predomínio de representantes da Prefeitura Municipal em praticamente todos os Conselhos, demonstrando uma preocupação em garantir o controle governamental sobre o funcionamento destes organismos, evitando sua transformação em espaços de formulação de propostas contrapostas aos interesses do governo. Por outro lado, entre as entidades de representação encontra-se um conjunto de órgãos que, na verdade, não são entidades da sociedade civil mas instituições governamentais, o que indica uma preocupação em integrar diferentes setores da burocracia estatal relacionados a determinadas políticas, ao mesmo tempo que se exclui a participação de setores da sociedade civil também envolvidos com estas. Por fim, entre as entidades de representação da sociedade civil há quase que um monopólio de entidades profissionais e corporativas, indicando a presença de uma visão tecnocrática do tratamento das questões pertinentes a cada Conselho (neste sentido, somente aqueles com conhecimento “adequado” deveriam participar) e um privilégio dos setores empresariais (que encontram nestes Conselho um canal direto para a defesa de seus interesses junto à Administração) em detrimento das representações de trabalhadores.

Outro mecanismo que limitava o alcance democratizador destes Conselhos encontra-se no fato de que a nomeação dos Conselheiros mantinha-se como uma atribuição do Prefeito, instituindo mais uma forma de controle sobre quais os interesses passíveis de se expressarem nestes espaços. Além disso, na medida em que o comparecimento nas reuniões dos Conselhos era remunerado através de “jetons”, criava-se outro procedimento que tendia a reforçar as relações de subordinação dos “representantes” dos interesses da sociedade frente aos interesses do Poder Público.

Além destes canais de “participação” de âmbito mais geral, o governo municipal do período ditatorial também buscou a “participação” da população, particularmente os setores mais pobres, na implantação e sustentação de determinadas políticas sociais. Um exemplo deste tipo de processo encontra-se na constituição, a partir de uma intervenção do Serviço Social da Secretaria Municipal de Saúde e Serviço Social, das Associações de Pais e Amigos de Creches (APAAC), com o objetivo de (...) *socializar os custos do funcionamento do equipamento social existente na comunidade* (BIASI, 1996:102). Esta forma de “participação”, na qual a intervenção da população se resume ao apoio na manutenção/execução de determinados serviços e/ou obras públicas, cuja definição e controle mantém-se fora da ingerência da sociedade, foi um recurso constantemente utilizado pelo Estado como forma de transferir suas obrigações no atendimento aos direitos sociais, buscando, por outro lado, legitimar-se através de um discurso que apela para a responsabilidade e participação da própria sociedade.

Paralelamente a estas experiências de “participação” geradas por iniciativas dos próprios agentes políticos dos governos ditatoriais, cujo caráter pouco eficaz e controlador da atuação da sociedade civil produz entre os segmentos “combativos” das organizações comunitárias uma visão que associa propostas de “participação” com tentativas de cooptação e manipulação por parte do Poder Público, processos de “participação” de outros municípios ganham destaque no final dos anos 70. A experiência do Prefeito Dirceu Carneiro (MDB/PMDB) no Governo de Lages/SC, entre 1977 e 1982, tornou-se nacionalmente conhecida e discutida, constituindo-se numa espécie de modelo alternativo na busca de novas relações entre sociedade civil e Administração Pública durante o processo de redemocratização brasileiro. Esta experiência, que ganhou divulgação através dos meios de comunicação e de livros (por exemplo, ALVES, 1982), também foi objeto de grande interesse e debate entre setores envolvidos com as organizações comunitárias em Porto Alegre, constituindo um

referencial inovador na questão da “participação”. Tal interesse aparece, por exemplo, pela presença de um dossiê sobre a administração de Dirceu Carneiro montado pela FASE de Porto Alegre, reunindo 14 reportagens e artigos publicados em diversos veículos da imprensa nacional entre os anos de 1979 e 1981 sobre a experiência de Lages.

Diversos outros processos ao nível municipal, como os de Boa Esperança (ES), Piracicaba (SP) e de Osasco (SP), também ganham divulgação e constituem um crescente “estoque” de experiências que, através de publicações e encontros (em grande parte realizados pelas ONGs), acabam elevando a questão da “participação popular” a um dos grandes temas do debate político nacional no início dos anos 80.³⁴

Um exemplo da crescente importância da temática da “participação popular” na conjuntura do início dos anos 80 encontra-se no editorial de “*A Propósito ...*”, publicação do Centro Pastoral Vergueiro de São Paulo:

A “democratização” e a “participação popular” voltaram a figurar nas declarações políticas numa hora em que a situação econômica e social só tende a piorar. E os trabalhadores e os mais diversos setores populares, aliados depois de anos do processo de decisão são chamados para assumir parte da responsabilidade por aquilo que não decidiram. Com isto, a participação popular arrisca transformar-se num ato de cooptação do movimento, em ação deliberada num sentido de comprometer os setores organizados com as soluções possíveis para a crise econômica, e não necessariamente aquelas que beneficiem o povo.

*Não resta dúvida que se abriam novos espaços de intervenção e que as promessas contidas nos programas dos Partidos de oposição atualmente no poder, geraram um campo de expectativas que ao serem cobradas poderão contribuir para o fortalecimento dos movimentos populares. Porém isto não impede que hoje se generalizem muitas ilusões quanto a obtenção das reivindicações básicas tão reclamadas. (CENTRO PASTORAL VERGUEIRO. *A Propósito ...*, nº2, abril/1983, p.5-6)*

Neste editorial encontramos uma série de aspectos que marcam a discussão neste período. Em primeiro lugar, a forte desconfiança em relação ao uso do tema “participação popular” como um recurso de cooptação e/ou desmobilização dos setores organizados das classes populares. Historicamente, o discurso da “participação” significara um recurso simbólico utilizado pelos setores governamentais no sentido de legitimar sua dominação e/ou socializar os custos de suas políticas sociais. Neste sentido, a retomada do tema na conjuntura do início dos anos 80 foi recebida com reservas e preocupações.

³⁴ Para uma análise destas diversas experiências, ver DANIEL (1982).

Em segundo lugar, contrapondo-se à desconfiança, o contexto da redemocratização abria espaços para a divulgação dos discursos e propostas dos partidos de oposição e, principalmente, possibilitava o desenvolvimento de processos concretos de inovação institucional, criando expectativas em relação às potencialidades contidas nas experiências de participação “autênticas”. Ou seja, mesmo com receio, haviam esperanças de que a participação na gestão pública pudesse representar avanços importantes em termos de sua democratização e do atendimento das demandas populares (mas, mesmo neste caso, há uma crítica à postura de demagógica de acenar com a participação como panacéia para resolução imediata de problemas históricos das classes populares).

A centralidade que o tema da “participação popular” adquire na década de 80, no caso específico de Porto Alegre, pode ser apreendida por uma série de aspectos. Analisando a documentação do período, percebe-se uma preocupação crescente em discutir o significado da questão, a qual acaba introduzindo uma ruptura na forma como até o momento era entendida a relação entre o Estado e a sociedade civil organizada. Exemplo disso encontra-se na chamada para o “Seminário de Administração Popular”, promovido pela Fundação Wilson Pinheiro/RS, ligada ao Partido dos Trabalhadores, provavelmente no ano de 1986:

O que significa participação popular na administração das cidades?

A frequência com que determinados temas comparecem na pauta dos mais variados reuniões, discursos e programas partidários, denotam a sua importância em dado momento.

“Participação Popular” aparece com insistência. Sinal de novos tempos ou de novas práticas políticas. É de vital importância, no entanto, ter clareza do que significam e levantar algumas questões:

- *É possível estabelecer mecanismos de participação que representem o interesse dos movimentos populares na administração de uma cidade?*
- *De que forma se pode enriquecer a prática política da democracia representativa (Partidos, Poder Legislativo e Executivo) com a participação direta dos interessados sem descaracterizar a autonomia e dinamismo destes movimentos?*
- *A gestão da cidade pode se dar através da ação direta dos cidadãos de diferentes segmentos sociais e profissionais sem se transformar na simples cooptação de lideranças, de manipulação dos movimentos, como vemos freqüentemente em períodos eleitorais?*
- *Qual o papel das experiências de gestão pela comunidade em administrações municipais até agora desenvolvidas no país e quais as perspectivas de sua difusão.*

Predomina neste documento sentimentos de desconfiança e dúvidas sobre a viabilidade e os resultados da “participação popular” na gestão pública, particularmente em termos da ameaça que significam para a autonomia dos “movimentos”, uma vez que a experiência tradicional é de cooptação e manipulação política.

A preocupação com este debate não é apenas dos partidos políticos de esquerda, mas também da sociedade civil. Isto transparece, por exemplo, no convite para o Seminário “O movimento comunitário e a participação na administração municipal”, promovido pela FASE em 1986, para um público de lideranças comunitárias de diversos municípios do RS:

Nos últimos anos, no Brasil, tem proliferado experiências diversas de “governar com participação popular” ou “governar com o povo”, que se expressam: na abertura dos gabinetes para ouvir reivindicações; na formação de comissões, ou “conselhos”, em setores da administração com participação de entidades populares; na consulta prévia para a implantação de planos e projetos e para a definição do orçamento municipal. A maioria destas experiências não tem sido fruto de conquista direta do movimento popular mobilizado e organizado especificamente para tal fim, mas tem se desenvolvido por iniciativas de prefeituras, secretarias de governo, vereadores, etc. E o que existe de informação e avaliação sistematizadas vem justamente de quem tomou a iniciativa. Uma questão que se coloca é: do ponto de vista das entidades comunitárias e daqueles que estão empenhados na construção de um Movimento Comunitário autônomo frente ao estado e aos partidos, qual o significado dessas experiências? Estas experiências têm contribuído para o avanço do Movimento Comunitário? Que dificuldades têm trazido? Quais os limites que se colocam? Tal sistematização é fundamental, pois é a base para a definição nas entidades comunitárias das novas propostas de ação, que são requeridas pela conjuntura.

A centralidade da questão da “participação popular” na conjuntura política deste período evidencia-se também por sua forte presença no debate para as eleições municipais de 1985. Conforme o informativo “De Olho no Rio Grande”, publicado pela FASE, *A democratização da administração pública aparece com destaque em quase todos os programas apresentados para essas eleições municipais; embora não seja um tema novo, é retomado agora com maior intensidade* (FASE, 1985a:11).

Os discursos de todos os principais candidatos à Prefeitura de Porto Alegre nas eleições de 1985 têm como um de seus pontos centrais a questão da “participação popular”, conforme observa-se nas intervenções dos candidatos no Iº Congresso da UAMPA, em 1985. Francisco Carrion Junior, da Aliança Democrática (PMDB, PCB, PFL, PCdoB), acena com a implantação do sistema de participação utilizado pelo prefeito Bernardo de Souza (PMDB) em Pelotas. Nas suas palavras:

“A discussão do orçamento com todas as entidades comunitárias e toda a população. Um exemplo muito claro disso, uma experiência administrativa numa cidade de grande porte, que nós temos, no PMDB, é o caso de Pelotas [inaudível]. Nós vamos levar a experiência de Pelotas até o fundo e trazê-la a Porto Alegre. É claro, mantendo a sua aprovação através da Câmara de Vereadores, mas dando o caráter de ampla discussão pública e acolhendo as sugestões dos movimentos comunitários”.

Raul Pont, do PT, destaca a participação direta da população no governo da cidade através do Conselhos Populares. Segundo ele,

“Não basta que nós recuperemos para a Câmara de Vereadores o direito de elaborar e votar o orçamento público. Nós defendemos que as Associações de Moradores, que correspondem hoje a uma experiência histórica em nossa cidade e em muitos municípios desse país, como uma forma de auto-organização dos próprios moradores na defesa dos seus interesses, é a experiência mais importante e o caminho que o próprio movimento comunitário aponta no sentido de como se deve administrar uma cidade. Quando nós falamos que é fundamental que os Conselhos Populares se transformem em parcelas de poder, com o direito não apenas de fiscalizar e controlar o poder público, mas sim, mais do que isso, também participem da decisão para onde vão os recursos que nós pagamos como contribuintes, nós estamos colocando uma forma concreta de como se democratizar a gestão”.³⁵

O candidato Alceu Collares, do PDT, que não aparece no documentário sobre o Iº Congresso da UAMPA, centra seu discurso de campanha na imagem de um governo com participação direta da população, que se expressa no lema adotado quando assume a Prefeitura em 1986: “O Povo no Governo”.

Tal centralidade dos discursos político-partidários enfatizando a “participação popular” é fator de preocupação entre determinados segmentos do “movimento comunitário” de Porto Alegre, particularmente no que se refere ao tema da autonomia e independência das organizações comunitárias frente aos governos e partidos. Esta preocupação encontra-se, por exemplo, na passagem de um documento da UAMPA, de 1985:

O Movimento comunitário, diante da realidade política que vivemos, precisa definir novas propostas.

O desafio que está colocado refere-se à superação desse momento pré-eleitoral e sairmos dele com as associações fortalecidas, o que virá reforçar a UAMPA que queremos construir ou seja: com autonomia própria frente aos partidos e ao futuro governo municipal.

Todos os candidatos dizem defender essa autonomia, mas precisamos aprofundar essa discussão colocando algumas questões como:

- 1) Como serão tratadas com as lideranças a definição das prioridades e atendimento das reivindicações?*
- 2) Como será a participação das Associações nos Conselhos Municipais? Os Conselhos terão caráter Consultivo ou Deliberativo?*
- 3) As Associações são consideradas como as legítimas representantes da população?*
- 4) Como será a participação da UAMPA nesse espaço político?*

Neste contexto e frente a uma forte expectativa, tem início, em 1986, o governo do primeiro prefeito de Porto Alegre eleito desde 1963. De certa forma retomando uma trajetória rompida pelo Golpe de 1964, assume o candidato Alceu Collares, do PDT, que representa a linha política afastada da Prefeitura em 64, com a cassação do Prefeito Sereno Chaise, do PTB.

³⁵ Destaque-se nestas falas a centralidade da participação na discussão do orçamento, que será abordada na próxima seção.

A principal proposta do candidato eleito, quanto à “participação popular”, torna-se objeto de intensa discussão pública e refere-se à reformulação dos Conselhos Municipais existentes na Prefeitura de Porto Alegre. Estes são então apresentados como os espaços centrais a partir dos quais se daria a participação direta da sociedade civil organizada da cidade junto à administração municipal. O texto de capa do documento “Conselhos Municipais: democratização administrativa”, apresenta a proposta do novo modo de governar:

Fim às decisões unilaterais do Prefeito. Assim será com a eleição do candidato pelo PDT à Prefeitura de Porto Alegre, Alceu Collares. Todas as medidas adotadas terão antes passado pelos Conselhos Municipais.

A idéia de Collares é transformar totalmente a formação dos Conselhos hoje existentes, onde a presença de forças da comunidade está prejudicada por um número majoritário de representantes do Poder Executivo. No Governo de Collares, pelo contrário, a população, através de suas associações de classe e de bairro, é que terá maior número de representantes.

Nos Conselhos de Administração, abrangente de várias áreas do Governo, como transporte, saúde e educação, estará a oportunidade de participação popular na Prefeitura de Porto Alegre. Muito mais do que isso, estará se concretizando uma das maiores propostas do PDT: a organização de todos os setores da Comunidade. Os Conselhos Regionais, integrados em suas zonas por associações de moradores e entidades de classe, é que escolherão em número majoritário os membros dos Conselhos das diversas áreas de Governo.

Além de atribuir aos Conselhos Municipais (que, posteriormente, sofrerão uma significativa mudança de denominação para “Conselhos Populares”) posição central na nova administração, observa-se que os mesmos são concebidos não apenas como um canal de intervenção da sociedade organizada na gestão pública, mas também como um instrumento de organização da própria sociedade. Esta concepção reproduz, de certa forma, no governo que se iniciava, a tradicional prática do trabalhismo pré-64 de conceber o Estado como o agente organizador (mas, inevitavelmente, também controlador) da sociedade civil.

Um dos aspectos centrais da proposta de reformulação dos Conselhos Municipais foi a participação da população no processo de elaboração do projeto de lei a ser submetido à Câmara de Vereadores. Tal abertura para a discussão sobre a formulação de uma determinada política governamental com a sociedade civil significou uma mudança importante frente aos tradicionais programas de participação que restringiam o papel dos agentes da sociedade civil a meros executores de tarefas pré-determinadas. O principal interlocutor definido pelo novo governo municipal na discussão dos Conselhos Municipais foram as entidades comunitárias. Por um lado, tal decisão expressa o reconhecimento por parte do novo partido no governo, o PDT, da importância das

organizações comunitárias na vida política da cidade, sendo um segmento importante a ser conquistado para a sustentação do governo. Por outro lado, indica uma forte penetração do PDT junto a estas entidades, numa continuidade da tradição trabalhista pré-64, que tinha como contrapartida a necessidade do partido responder às demandas destes setores.

Entre as organizações comunitárias, as reações foram variadas. Conforme o documento da UAMPA, citado anteriormente, havia uma preocupação com a possibilidade do uso do discurso participacionista como uma forma de controle e manipulação das entidades, submetendo-as aos ritmos e interesses das forças políticas no governo. Este receio se expressa também no documento intitulado “A UAMPA e o momento político atual”, de fevereiro de 1986, assinado pelo então presidente da entidade Waldir Bohn Gass:

POR QUE COLLARES APOSTA NO MOVIMENTO COMUNITÁRIO ORGANIZADO? Uma coisa é certa, o MC (Movimento Comunitário), embora com muitas debilidades, é uma realidade. É preferível, pois, tê-lo trabalhando junto do que tê-lo contra si, incompatibilizando-se com ele.

Outro dado é a própria situação do município, sem recursos e sem meios para fazer obras de vulto, obras de impacto, em que possa dispensar a população organizada. Qualquer governo que queira pôr em prática um programa, mesmo de reformas, nessa atual situação, precisa alicerçar-se sobre o setor organizado da população (AMs – Associação de Moradores –, outras Entidades).

Isso, porém, é uma faca de dois gumes, desafio que temos que enfrentar com esperteza política.

Primeiro, o Poder municipal pode tentar transferir para as Entidades comunitárias o ônus de solucionar os problemas, que cabe à Prefeitura.

Segundo, pode ser uma tentativa dos administradores do município de reduzir o espaço de atuação das AMs ao estreito espaço institucional. Tentativa de cooptação, para transformar as Entidades em simples órgãos de colaboração com a prefeitura, submetendo as mesmas ao ritmo da própria administração municipal.

Ou seja, o receio da instrumentalização do “movimento” pela nova administração do PDT e dúvidas quanto ao real objetivo das propostas de participação apresentavam-se naquele momento. Por outro lado, havia também uma expectativa marcante em relação ao primeiro governo eleito através de eleições diretas após o período da ditadura e que vinha de um partido – PDT – identificado com o “campo popular”. Além disto, a questão da participação não era algo que vinha de fora para dentro das discussões das entidades comunitárias; ao contrário, já era um tema que possuía uma história de debates que não poderia ser desconsiderada. Isto transparece na continuidade do documento citado acima:

A luta pela PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO na administração é muito antiga. E o movimento, nesse sentido, vem se fortalecendo para exigir que isso se torne realidade. Aliado à sensibilidade política do prefeito eleito, está aí o desafio de a população ajudar a organizar os conselhos municipais.

(...)

Creemos que não se trata de fazer a política do contra, porém colaborar com todos os programas que vierem ao encontro da população. E exigir a redefinição dos que são contra os interesses populares. Não O MC A SERVIÇO DA PREFEITURA, MAS A PREFEITURA A SERVIÇO DO MC, para reforçá-lo. [destaques no original]

Assim, mesmo com receios e desconfianças, uma parcela significativa das organizações comunitárias envolve-se no processo de discussão da proposta de Conselhos Municipais/Populares do Governo municipal. A forte adesão ao processo reflete-se na participação no Seminário “Participação do povo no governo: conselhos populares”, promovido pela Prefeitura de Porto Alegre, em abril de 1986, na Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul: das 104 entidades participantes do Seminário, mais de 80 eram entidades comunitárias.

A atuação das entidades comunitárias neste processo de discussão foi bastante ativa e diversificada, exigindo avanços no sentido de um novo tipo de atuação: a construção e sustentação de propostas próprias frente a outros agentes sociais e políticos. Neste sentido, houve a preocupação em instrumentalizar e subsidiar as entidades para que pudessem ter uma participação autônoma, levantando e elaborando propostas próprias. Além da produção de subsídios para a discussão, também observa-se a realização de diversas reuniões em várias regiões da cidade, como forma de buscar a articulação das diversas entidades e avançar na identificação e elaboração de pontos de interesse comuns entre elas. Um aspecto significativo e inovador foi a elaboração de diversas proposições sobre como deveriam as organizações comunitárias participar na gestão municipal.³⁶

Este processo de discussões e debates sobre os Conselhos Municipais não gerou resultados práticos significativos em termos de uma mudança da forma de gestão municipal. Após um longo e tumultuado debate com as organizações comunitárias e com os partidos políticos, o projeto é enviado à Câmara de Vereadores onde enfrenta forte oposição mesmo entre membros do PDT, o

³⁶ Neste sentido, encontram-se propostas de mudança do processo de regionalização da cidade, instituído pelo Plano Diretor de 1979 e que representava uma divisão artificial da cidade em quatro regiões, que não viabilizava um processo de participação efetivo. Por outro lado, surgem também propostas de reestruturação das formas organizativas da população, de maneira a viabilizar uma intervenção ativa e autônoma no processo de gestão municipal através dos Conselhos Municipais. Por fim, a UAMPA, a partir de uma análise crítica do anteprojeto de lei da Prefeitura Municipal sobre os Conselhos Municipais, elabora um anteprojeto próprio incluindo aspectos que considera importantes e não contemplados pela proposta oficial.

partido governista. Frente a tais oposições, o projeto é rejeitado e, já no final do mandato do Prefeito Collares, é aprovado, mas termina não sendo implementado de forma efetiva.³⁷

Os resultados do processo de discussão para o “movimento comunitário” são diversos. Por um lado, observa-se o crescimento de um sentimento de frustração e decepção com as iniciativas governamentais, que acenavam com mudanças e melhorias, mas acabaram sem expressão na realidade cotidiana. Todavia, desenvolveu-se um processo de aprendizagem de novas formas de atuação, necessárias a uma mudança na interação entre a sociedade civil organizada e o Estado. Neste sentido, as organizações comunitárias passaram a formular propostas, estimuladas pelo discurso governamental de abertura às demandas e sugestões emanadas das classes populares. No desenrolar do processo, as organizações participantes percebem que o governo, apesar do discurso, não assume a postura de mero receptor das formulações da população; ao contrário, possui e defende o seu projeto, exigindo das organizações o desenvolvimento da capacidade de sustentação de suas propostas. Neste sentido, dois outros aspectos merecem ser destacados. Primeiramente, o fortalecimento de algumas articulações regionais (que ganham maior presença tanto interna quanto externamente às regiões, entidades e ao governo municipal), uma vez que a discussão tendeu a ser regionalizada, estimulando a articulação das organizações comunitárias de determinadas regiões para discutirem e elaborarem propostas comuns. Em segundo lugar, a importância da articulação entre as entidades comunitárias e ONGs, especialmente a FASE, quando estas últimas avançam em relação ao papel tradicional de apoio ao processo organizativo do “movimento” e de suas discussões mais genéricas em termos de concepções e estratégias de atuação, centrando-se na capacitação e subsídio às organizações comunitárias para a formulação de propostas concretas de políticas específicas.

Paralelamente às discussões e experiências de participação ao nível do governo municipal durante a gestão Collares³⁸, observa-se que o discurso “participacionista” também está presente ao nível das políticas dos governos estadual (Pedro Simon, PMDB, 1987-90) e federal (José Sarney, PMDB, 1986-90). Nestes casos, há uma retomada das tradicionais práticas de envolvimento de entidades da sociedade civil na realização de tarefas pontuais; ou seja, a participação se limita ao uso da população como mão-de-obra não remunerada para a realização de ações que em última

³⁷ Sobre este processo de discussão dos Conselhos Municipais, ver MOURA (1989b).

instância caberiam ao Poder Público. Além disso, há preocupação do ponto de vista da instrumentalização político-eleitoral dos programas participativos, observando-se a busca da constituição de clientelas entre as populações-alvo. Um dos exemplos mais significativos deste tipo de atuação seria o “Programa do Ticket do Leite”, da Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), no qual as entidades comunitárias assumiam o papel de coordenadoras e realizadoras da distribuição de leite para famílias de baixa renda inscritas no programa. O documento intitulado “Debate sobre o ‘Programa do Leite’” relata uma discussão realizada em março de 1988, com 24 Associações de Moradores juntamente com a diretoria da UAMPA, descrevendo a avaliação que as organizações do “campo combativo” faziam do referido programa:

O significado do programa – Vimos que esse é mais um programa demagógico que o governo lança para encobrir o problema do arrocho salarial e do desemprego, oferecendo “esmola”. Ao mesmo tempo, tenta cooptar o Movimento Comunitário (MC): comprometendo as lideranças com muitas tarefas que não servem para organização e mobilização; e, reforçando o comodismo entre os moradores e a visão de que a associação é um órgão prestador de serviços. Programas como esse fazem com que os moradores só apareçam na AM em troca de algo. Com isso a mobilização fica cada vez mais difícil. Um participante resumiu o programa com a seguinte frase “estão dando o leite e ficando com a vaca”.

A avaliação crítica não significava nem oposição da maior parte das organizações ou negativa de participar do programa. Ao contrário, a recusa de participar deste tipo de iniciativa governamental significaria um “suicídio” das lideranças, pois na lógica pragmática que predomina entre as classes populares, impõe-se aproveitar qualquer possibilidade aberta pelos governos.³⁹ Não surpreende, portanto que, depois da avaliação negativa acima descrita, a primeira proposta levantada no referido “Debate sobre o ‘Programa do Leite’” foi de *Construir um movimento para reivindicar da SEAC a ampliação do programa* [destaque no original].

O pragmatismo da população que se expressa na adesão a programas cujos resultados são concretos e imediatos, não se desdobra automaticamente na fidelidade política e no apoio eleitoral às forças políticas promotores destes programas, o que pode ser demonstrado pelo fraco desempenho

³⁸ Estas experiências não limitaram-se às discussões sobre os “Conselhos Populares”, havendo também experiências de criação de mecanismos de participação em órgãos como a Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC) e o Departamento Municipal de Habitação (DEMHAB).

³⁹ Como salienta BAIERLE (1992:213), *Políticas de oferta direta ou indireta de bens e serviços sempre foram, com entusiasmo ou não, aceitas pelos setores populares. São raros os casos de recusa pura e simples deste tipo de política e, em geral, estes raros casos não conduziram a um final feliz para os seus protagonistas.* A adesão das entidades a tais programas pode ser exemplificada pelo levantamento feito pela UAMPA, em 1987, entre as Associações de Moradores da região Santa Rosa/Sarandi: das 14 entidades pesquisadas, 12 estavam fazendo a distribuição do ticket do leite.

eleitoral da candidatura do PMDB, em 1988 (ficando em quarto lugar na disputa à Prefeitura, com 11,96% dos votos), partido este que estava no poder tanto ao nível estadual quanto federal e cuja candidata a vice-prefeita, Mercedes Rodrigues, era uma das principais coordenadoras destes programas “participativos”.

2.2.2 A trajetória da discussão sobre a participação da população na elaboração do orçamento municipal anterior ao primeiro governo da Frente Popular

Conforme procurou-se demonstrar na seção anterior, a discussão e a prática da “participação popular” (com todas as ressalvas e críticas que se possa ou queira fazer) não é uma novidade introduzida pelos partidos de esquerda que assumem governos municipais a partir do final dos anos 80. Da mesma forma, a discussão sobre a participação da população na elaboração do orçamento municipal também possui uma trajetória anterior que tem sido negligenciada e que é um elemento importante para a compreensão do processo que se constitui a partir de 1989 em Porto Alegre.

Diversas experiências de discussão pública do orçamento municipal, em diferentes municípios brasileiros, tornaram-se conhecidas e debatidas nacionalmente (e, especificamente, em Porto Alegre), ao longo dos anos 80. No caso de Piracicaba (SP), (...) *criou-se com a participação de representantes das associações populares o Conselho Orçamento dos Cidadãos encarregado de elaborar o orçamento municipal* (CENTRO PASTORAL VERGUEIRO, 1993:16-17). Na cidade de Osasco (SP), no início dos anos 80, o Conselho Popular de Osasco definia no regimento interno como um de seus objetivos a participação na elaboração do orçamento municipal. Já em São João da Boa Vista (SP), desenvolveu-se, em 1981, um processo de participação direta da população na discussão do orçamento público.⁴⁰ Por fim, uma das experiências mais divulgadas no Partido dos Trabalhadores em termos da participação da população na discussão do orçamento municipal é desenvolvida na cidade de Vila Velha, no Espírito Santo, tendo iniciado em 1984, na gestão de Magno Alves (PMDB) e aprofundada no mandato-tampão de Magno Pires (PT), em 1988. Esta experiência, por exemplo, será apresentada e discutida no seminário nacional sobre “Poder Local e Participação Popular” realizado, em 1988, pelo Instituto Cajamar com candidatos do PT a prefeito e vereador de todo o país

⁴⁰ Estas experiências são analisadas por DANIEL (1982).

(do qual participou o então candidato à Prefeitura de Porto Alegre, Olívio Dutra).⁴¹ Assim, já na metade dos anos 80, em determinadas regiões do país, entre alguns setores das organizações populares e das ONGs a elas articuladas, verifica-se a identificação da discussão orçamentária com um campo significativo de intervenção social e política.

No Rio Grande do Sul, uma experiência de participação social na elaboração do orçamento municipal (intitulada “Todo o poder emana do povo”) que se constituiu em objeto de diversas discussões, foi desenvolvida por Bernardo de Souza, do PMDB, na Prefeitura da cidade de Pelotas (1982-1985). Sem entrar na descrição e análise desta experiência, até hoje objeto de profundas polêmicas, busca-se apenas destacar que tornou-se uma referência para as discussões sobre “participação popular” realizadas em Porto Alegre. Como exemplos disto temos a participação do próprio prefeito Bernardo de Souza como debatedor no seminário da Fundação Wilson Pinheiro referido na seção anterior; por outro lado, no seminário “O movimento comunitário e a participação na administração municipal”, promovido pela FASE e também já referido, a experiência de Pelotas é citada como um dos (...) “estilos” diferenciados de democratização a serem discutidos no seminário; por fim, na disputa para a Prefeitura de Porto Alegre em 1985, conforme consta no documentário sobre o Iº Congresso da UAMPA, já citado, o então candidato do PMDB, Francisco Carrion Jr., defende a implantação em Porto Alegre do modelo desenvolvido em Pelotas pelo prefeito Bernardo de Souza.

Além do debate sobre experiências de discussão pública do orçamento em outros municípios do Brasil, encontra-se em Porto Alegre, pelo menos desde 1985, uma crescente

⁴¹ Sobre a experiência de Vila Velha, ver FASE (1992). A presença das experiências desenvolvidas em outros municípios atua como uma referência para as discussões em Porto Alegre conforme evidencia o documento intitulado “Relação do Movimento Comunitário com o Estado”, preparado para subsidiar um seminário promovido pela FASE e pelo Conselho Popular da Zona Norte no início de 1989: *Para que o MC possa interferir mais de perto nas decisões e no funcionamento da administração e dos serviços públicos é necessário assumir também, como seu objetivo, a luta pela democratização das informações, das discussões e pela democratização dos gastos públicos. Isso significa lutar por mecanismos de participação popular na administração das cidades, que tenham condições de expressar as necessidades e as vontades das classes populares. Temos exemplos de movimentos de outros estados que assumiram esta luta. Em Andradina (SP), as organizações populares se articularam no plano municipal e desenvolveram um movimento pela participação na elaboração do orçamento municipal. Pressionaram então o governo pela inclusão de suas prioridades no plano de investimentos do município. O Conselho Popular de Osasco, que reúne as associações de moradores, sindicatos, grêmios estudantis e outras organizações populares, também no plano municipal, organizou uma luta pela interferência do Conselho na elaboração do orçamento municipal.*

preocupação com este tema. A análise da documentação permite identificar um progressivo avanço em termos das elaborações dos agentes envolvidos nesta discussão. Partindo de afirmações vagas sobre a importância da participação na distribuição das verbas públicas, chega-se à elaboração de propostas detalhadas de como deveria dar-se esta discussão pública, quais seriam seus integrantes e que formas institucionais deveriam ser constituídas para viabilizá-las. Mesmo que muitas destas elaborações acabassem sendo apenas exercícios de imaginação não realizados na prática, indicam a presença de setores da sociedade civil organizada de Porto Alegre (especialmente entre o “movimento comunitário” e as ONGs) com capacidade de discussão e elaboração de propostas próprias.

Nos partidos políticos, além do PMDB que tinha como referência a experiência de Pelotas e do PDT que trazia a proposta dos Conselhos Municipais (mas sem abordar diretamente a questão da discussão pública do orçamento), o PT também busca aprofundar suas elaborações sobre este tema. O ponto de partida do PT é a proposta dos Conselhos Populares, os quais deveriam assumir o poder de definição da aplicação dos recursos públicos na sua área de abrangência, conforme matéria do Jornal “PT Saudações”, publicado pelo Diretório Regional do Partido dos Trabalhadores, em julho de 1985:

Na vila Santa Rita, em Porto Alegre, os moradores não têm os terrenos legalizados e só têm condições mínimas de infra-estrutura. Alguém tem que resolver essa situação. Para o PT quem vai resolver essa situação são os moradores. Através de suas entidades comunitárias eles vão constituir um Conselho Popular com verbas próprias, destinadas pelo orçamento municipal. Assim, vão enfrentar o seu problema com condições de resolvê-lo.

Com a cidade dividida em Conselhos Populares por região, com verbas próprias aplicadas conforme decisão da população, fica fácil decidir, por exemplo, qual o preço da passagem de ônibus. E junto com isso, por onde devem passar as linhas, como fazer uma tarifa diferenciada segundo a renda e como organizar a luta pelo vale-transporte. O PT entende que é dessa forma que se organiza um programa popular e se constrói poder popular. É preciso a participação direta da população na administração pública e a pressão legítima e democrática sobre os vereadores. A democracia dos trabalhadores exige uma participação popular direta nas decisões e na destinação da verba pública.

A passagem acima (que reproduz a idéia central da fala de Raul Pont no Iº Congresso da UAMPA, examinada na seção anterior), indica que naquele momento o PT possuía uma postura de defesa da “participação popular”, ainda que carecesse de uma proposta de gestão pública na qual a participação na discussão do orçamento, por exemplo, estivesse incorporada; ao contrário, o que existia era uma “proposta” de transferência para as formas de auto-organização das classes populares – os Conselhos Populares – do processo de gestão pública, configurando uma situação de auto-gestão.

A posição do PT seria aos poucos retrabalhada, na medida em que se aprofundava a discussão sobre a questão da “participação popular”. Tal evolução expressa-se no documento “A participação popular na administração municipal”, de fevereiro de 1986, que busca apresentar a perspectiva do partido na discussão da reformulação dos Conselhos Municipais que então se iniciava:

O QUE SIGNIFICA PARTICIPAR

Participar significa influir diretamente nas decisões e controlar a execução das mesmas.

O que interessa, aos setores populares, decidir na administração municipal?

- Em primeiro lugar o orçamento, ou seja, para onde vai o dinheiro público. Entendemos que deve ser canalizado prioritariamente para áreas populares. Quem tem menos e precisa mais, recebe mais.

(...)

COMO DEVE SE DÁ A PARTICIPAÇÃO

Entendemos que as associações de moradores, com suas articulações regionais e a UAMPA são os instrumentos fundamentais de participação popular na administração municipal.

(...)

Se estamos numa nova fase no país e no município, é possível, e é preciso, que o Movimento Comunitário avance e influa diretamente, apresentando propostas, discutidas e definidas no próprio movimento, sobre o orçamento. À Prefeitura caberá respeitar e encaminhar as propostas do Movimento.

Cabe destacar a prioridade da intervenção na definição do orçamento municipal, visto como centro do processo de alocação dos recursos do governo e logo como instrumento de orientação das prioridades da intervenção governamental. Isto demonstra uma certa consolidação da leitura de que o orçamento era um espaço privilegiado para a atuação dos agentes sociais e políticos identificados com o chamado “campo popular”. Percebe-se ainda uma definição mais objetiva dos agentes centrais da “participação popular”: ao invés da imagem pouco clara dos Conselhos Populares, as entidades do “movimento comunitário”.⁴² Isto, de certa forma, traz uma aproximação entre as posições do PT e do PDT, uma vez que estes partidos irão sustentar, neste momento, uma posição que confere às entidades comunitárias uma espécie de “monopólio” da representação dos interesses das classes populares. Por fim, mantém-se a visão de que a partir das deliberações da população organizada, restaria ao governo o papel de homologar e executar o que fora deliberado, numa atitude de respeito e submissão ao “poder popular”.

A discussão sobre a participação social na elaboração do orçamento municipal não se encontra restrita ao âmbito dos partidos políticos, tendo também a UAMPA procurado, ao longo dos

⁴² Isto não significa, no entanto, um abandono da idéia de “Conselhos Populares”, que mantém-se durante um longo tempo como elemento central do discurso petista em relação à organização e participação popular.

anos 80, construir uma concepção própria. Já em 1985, no seu Iº Congresso, conforme o Programa de Atividades que consta do Relatório Final, encontramos algumas referências, ainda que genéricas, a este tema:

3.6 Discussão e definição das prioridades de cada comunidade e das regiões para a elaboração de uma carta reivindicatória da UAMPA, que deverá ser encaminhada ao futuro prefeito logo após sua posse, em ato público, explicitando como deve ser aplicado o orçamento do município.

3.7 Estudo do orçamento municipal e sua divulgação para contribuir na efetivação da proposta colocada acima.

3.8 Participação do Movimento Comunitário em todos os projetos e obras referentes a cada local, desde a sua discussão e elaboração.

3.9 Participação das comunidade na administração das creches, postos de saúde, escolas...

3.10 Democratização dos conselhos municipais.

3.11 Criação de conselhos populares municipais, majoritariamente representados pelo Movimento Comunitário, os quais devem ter poder deliberativo (principalmente sobre o orçamento municipal).

O documento acima apresenta algumas idéias ainda em estágio inicial de elaboração que, posteriormente, irão ser aprofundadas. Em primeiro lugar, destaca-se a defesa de um processo local e regional para o levantamento de demandas prioritárias, não simplesmente para serem reivindicadas junto ao Poder Público, mas que deveriam nortear o processo de elaboração do orçamento municipal, uma vez que sem a inclusão das mesmas na proposta orçamentária, inexistiriam os recursos para o seu atendimento.

Destaca-se também a preocupação com a questão da qualificação em termos de informações e conhecimentos para subsidiar o processo de participação. Concebendo-se que a atuação ultrapassa o mero ato de apresentar demandas e que defende-se a participação não apenas no momento das deliberações mas também nas fases de execução e gestão, qualificar os quadros do “movimento comunitário” tende a ganhar importância.

Por fim, deve salientar-se o destaque dado à necessidade de um canal institucional que viabilizasse o processo de participação das entidades comunitárias na definição do orçamento. Neste sentido, coloca-se a proposta, que a UAMPA vai qualificar e defender no processo de reformulação dos Conselhos Municipais, de um Conselho Municipal do Orçamento.

Em outro texto de 1985, cuja autoria não se identifica como UAMPA, mas que presume-se ser de um grupo de lideranças do “movimento comunitário”, consta:

Acreditamos que não adianta apenas elaborar listas imensas de reivindicações, pois teremos sempre a desculpa da falta de verbas. O Movimento Comunitário precisa avançar no sentido de mostrar as saídas para os problemas, tendo propostas objetivas.

1º) Considerando legislação atual, acreditamos que através do IPTU pode-se captar mais recursos, da seguinte forma: aumentando os impostos dos terrenos vazios mantidos para especulação; aumentando os impostos dos setores mais ricos da população; sobre-taxando os bancos e grandes lojas do centro que provocam o congestionamento e devem pagar por isso.

2º) Devemos exigir o direito de deliberar e fiscalizar o uso das verbas públicas. Isto pode ser feito da seguinte forma:

- Participação da UAMPA e das associações na elaboração do orçamento, que deve mostrar efetivamente para onde vai o dinheiro;

- Descentralização das verbas do município, fazendo com que os bairros e vilas mais pobres e menos servidos de infraestrutura recebam mais recursos; estes recursos deve ter sua aplicação decidida pela população local através das associações, segundo as suas prioridades (...).

- Além da definição de prioridades, deve também caber à população local a decisão sobre como devem ser executadas as obras e o controle sobre o funcionamento dos serviços públicos (creches, postos de saúde, escola, transporte ...), juntamente com os trabalhadores de cada setor.

Um aspecto que se destaca deste trecho, é que a intervenção seria não apenas sobre o processo de distribuição dos recursos públicos, mas também na busca de alternativas para os claros limites dos recursos destinados ao atendimento das demandas das populações dos bairros e vilas populares. Neste sentido, já em 1985, anterior então às alterações introduzidas pela Constituição de 1988 na questão tributária, setores do “movimento comunitário” já esboçam algumas alternativas de elevação da receita governamental que posteriormente seriam aplicadas pela Frente Popular, quase cinco anos depois. A noção da justiça tributária, expressa no lema da “Administração Popular” de “quem tem mais paga mais”, já está expressa no documento acima: *É impossível fazer aquilo que é necessário para a maioria da população, sem tocar nos interesses dos ricos. Não podemos mais admitir tantos privilégios.*

A partir de 1986, quando se aprofunda o debate sobre a democratização da gestão municipal com a discussão dos Conselhos Municipais, a UAMPA progressivamente consolida uma posição que identifica a centralidade da discussão pública do orçamento como ponto fundamental de uma democratização que se proponha responder aos interesses das classes populares. A defesa desta posição encontra-se em diversos documentos e propostas elaboradas pela entidade. Em um documento elaborado pela Diretoria da UAMPA, em março de 1986, intitulado “A participação popular na administração municipal” e que serviria de base para uma discussão do Conselho Deliberativo (CONDEL) da entidade, afirma:

PARTICIPAR DE QUÊ?

1. O mais importante na prefeitura é a arrecadação e a definição do para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das

reivindicações das vilas e bairros populares. POR ISSO, QUEREMOS INTERFERIR DIRETAMENTE NA DEFINIÇÃO DO ORÇAMENTO MUNICIPAL E QUEREMOS CONTROLAR A SUA APLICAÇÃO.

2. *QUEREMOS DECIDIR SOBRE AS PRIORIDADES DE INVESTIMENTO EM CADA VILA, BAIRRO E DA CIDADE EM GERAL.*

(...)

A definição do orçamento da prefeitura seja feito a partir do MC e da organização dos servidores municipais. O CONDEL da UAMPA deve unificar as discussões e definições das prioridades de cada vila e região. Com isso teremos as prioridades de investimento da prefeitura para cada ano, na cidade. Por outro lado, a organização dos funcionários da prefeitura têm a capacidade de definir as prioridades e necessidades em termos de salários e manutenção da máquina administrativa. Da combinação dessas necessidades sai o orçamento, que deve ser simplificado e transparente, pois partimos das necessidades de investimento e manutenção dos serviços públicos. Ao executivo cabe acatar e implementar as propostas.[destaques no original]

O documento acima indica a identificação do orçamento como o aspecto mais importante da intervenção do “movimento comunitário”, uma vez que é o definidor da disponibilidade de recursos para o atendimento de suas demandas. Por outro lado, indica que a UAMPA começa a formular, ainda que de forma muito primária, uma proposta sobre como poderia se dar a participação do “movimento” na definição do orçamento. Por fim, percebe-se a presença de uma posição, já identificada no discurso petista, de transferência absoluta do poder de deliberação para as organizações comunitárias (neste caso, juntamente com os representantes dos servidores municipais), anulando o poder de decisão do Governo municipal, a quem caberia (...) *acatar e implementar* as deliberações.

Este debate está presente também no IIº Congresso da UAMPA, em julho de 1986, em cujo Relatório encontram-se diversas referências à questão da discussão pública do orçamento municipal. Primeiramente, a referência é feita quando se discute como o “movimento comunitário” deveria enfrentar o desafio da discussão dos Conselhos Municipais: (...) e o mais importante: procurar ampliar a participação do MC na administração municipal, na elaboração e na definição do orçamento municipal, que é o elemento que vai tornar possível as mudanças na estrutura e política urbana [sublinhado no original]. Observa-se, novamente, o reforço da importância da discussão do orçamento.

Em outro ponto do Relatório encontra-se um conjunto de definições específicas intitulado “Sobre o Orçamento Municipal”, no qual constam os seguintes itens:

- 1º) Formação de um Conselho Municipal do Orçamento com membros de outros Conselhos Municipais e da AMPA [Associação dos Municípios de Porto Alegre].
- 2º) Fiscalização da aplicação do orçamento municipal pela UAMPA, AMPA e Câmara de Vereadores.
- 3º) Destinação de 0,5% do orçamento municipal para a UAMPA repassar às AMs filiadas (definição de critérios para o repasse a partir de uma discussão no MC).
- 4º) Que a UAMPA esclareça e divulgue para as associações tudo sobre o orçamento e realize um levantamento das prioridades em termos de investimento da prefeitura.

Esta seria a primeira formulação explícita de um canal institucional a partir do qual se estruturaria a “participação popular” na discussão do orçamento: um Conselho Municipal do Orçamento. A UAMPA busca, pois, introduzir no debate sobre a reformulação dos Conselhos Municipais aberto pelo governo de Alceu Collares, a constituição de um novo espaço para a discussão pública do orçamento, tema que não havia sido contemplado pelas propostas governamentais. Neste sentido, abre-se um conflito entre a posição governamental e a posição da UAMPA, o que se expressa no documento da entidade intitulado “Comentários sobre o anteprojeto de lei da prefeitura que trata dos Conselhos Municipais”, conforme indicam os trechos abaixo:

Examinando o anteprojeto, vimos que tem algumas questões que contrariam as discussões feitas no Movimento Comunitário (nos seminários e no IIº Congresso da UAMPA):

(...)

2) O “sistema de participação” proposto não inclui a participação popular na elaboração do orçamento e na definição de sua destinação, o que constitui o aspecto mais importante da administração municipal.

(...)

A PROPOSTA DA UAMPA

O IIº Congresso da UAMPA, que contou com a participação de 76 associações, definiu várias propostas sobre os Conselhos Municipais, resultado da discussão feita no MC (seminários regionais e municipais). Com base nessas propostas, a diretoria da UAMPA apresenta um anteprojeto de lei, que difere da proposta da prefeitura nos seguintes aspectos:

(...)

2) Prevê a participação na elaboração do orçamento municipal e na deliberação quanto ao seu uso, através de um Conselho mais amplo, de composição diferenciada dos demais, ligado à Secretaria Municipal do Planejamento. Nesse caso, a proposta (orçamento) vai para a aprovação da Câmara dos Vereadores.

Os trechos citados demonstram um avanço nas elaborações da UAMPA que, identificando a centralidade da discussão sobre o orçamento e o desinteresse do governo municipal em abrir este campo para a participação direta das organizações populares, apresenta-se como um agente capaz de formular uma proposta alternativa e disputá-la frente ao anteprojeto de lei do governo. As diferenças entre as posições da UAMPA e do governo podem ser comparadas no quadro abaixo:

Quadro 19. Comparação entre o Anteprojeto da UAMPA sobre o “Conselho Municipal do Orçamento” e o Anteprojeto do Governo Alceu Collares que institui os “Conselhos Populares”

Proposta	Denominação	Competências	Composição
----------	-------------	--------------	------------

Anteprojeto da UAMPA	Conselho Municipal do Orçamento	<p>I – Estabelecer prioridades para a elaboração do orçamento municipal</p> <p>II – Analisar e opinar sobre a proposta de orçamento municipal anual da Secretaria Municipal de Planejamento</p> <p>III – Propor alterações à proposta de Orçamento Municipal da Secretaria Municipal de Planejamento para encaminhamento à Câmara de Vereadores</p>	<p>Quatro (4) Conselheiros de cada Conselho municipal representantes do movimento comunitário, sendo eleitos pelos seus respectivos conselho</p> <p>Dois (2) conselheiros de cada conselho municipal representantes das entidades de classe, sendo escolhidos pelos seus respectivos conselhos</p> <p>Cinco (5) representantes da AMPA, indicados pela própria entidade</p> <p>Cinco (5) representantes da administração municipal indicados pelo Poder Executivo</p> <p>Dois (2) representantes da UAMPA, indicados pela própria entidade</p>
Anteprojeto da Prefeitura	Dezessete (17) Conselhos Populares	<p>Todos os Conselhos, além de suas atribuições específicas, possuem a seguinte atribuição: <i>Propor, sugerir, recomendar ao Executivo matéria, prioridades e percentuais para incluir no orçamento do Município, dentro da competência deste Conselho.</i></p>	<p>Os Conselhos Populares, com exceção do de Administração de Pessoal, de Turismo, de Compras e do Patrimônio Histórico e Cultural, são compostos por 21 membros, designados pelo Prefeito, por um período de 2 (dois) anos, sem prejuízo de recondução, por mais dois anos, e escolhidos de acordo com o seguinte critério:</p> <p>Doze (12) representantes da comunidade, correspondendo um membro por região, escolhidos em Assembléia Geral das Entidades Comunitárias que tenham por finalidade promover e defender interesses comunitários locais;</p> <p>Sete (7) representantes de entidade de classe sem qualquer vinculação com a Prefeitura;</p> <p>Dois (2) representantes do Executivo Municipal.</p>

Fontes: UAMPA. Anteprojeto de Lei Complementar (1986); PMPA. Conselhos Populares: o povo no governo (sem data).

Sem a preocupação de uma análise aprofundada destas duas propostas, destaca-se apenas que a posição defendida pela UAMPA salienta a importância da discussão do orçamento municipal, evitando que este debate fosse diluído junto a outras questões, como inevitavelmente aconteceria com a proposta da prefeitura. Além disso, a proposta da UAMPA, em relação à composição do Conselho, busca articular a sua ação com a dos outros Conselhos Municipais, aspecto importante na medida em que possibilitaria uma integração entre a discussão de temas e políticas específicas com a discussão sobre a distribuição dos recursos públicos, evitando assim a fragmentação e o conflito entre os diferentes espaços de participação.

Frente a não abertura deste canal de participação na elaboração do orçamento pelo Governo Collares, esta questão retorna novamente no texto base do IIIº Congresso da UAMPA, em 1988, onde se encontra o seguinte trecho:

Se as políticas governamentais não estão resolvendo nossos problemas, vamos ficar apenas repassando seus programas?

Se os governos, com suas políticas, contribuem para o agravamento dos problemas de moradia, transporte, saúde, educação, entre outras, não está na hora de mudar o nosso jeito de levar o movimento comunitário?

Será que não temos que ir a luta por políticas que venham de fato resolver os nossos problemas? E lutar para participar das decisões sobre a aplicação do dinheiro público e não aceitar qualquer desculpa de falta de verba? De conquistar o acesso e o controle sobre os gastos e políticas públicas?

2.2.3 A construção do Orçamento Participativo e da “participação popular”

Com a vitória da Frente Popular (PT e PCB) nas eleições de 1988, abre-se um novo momento de discussões e experiências de participação direta dos cidadãos na gestão pública municipal. Novo na medida em que ascendiam ao governo do município forças políticas que até então nunca haviam administrado a Prefeitura e que apresentavam-se como agentes de um processo de transformação radical na forma de governar, sintetizado pela principal palavra de ordem da campanha de Olívio Dutra: “A Coragem de Mudar”. Esta novidade, em termos de propostas, de postura dos governantes, de abertura para o diálogo com os setores tradicionalmente excluídos da vida política da cidade, de princípios políticos norteadores da estratégia de governo, não se instituiu, no entanto, num vácuo de relações e de agentes político-sociais. Ao contrário, a construção de uma nova forma de gestão pública incorporou uma trajetória sócio-histórica da qual, em certa medida, ela própria era um resultado. Neste sentido, se por um lado são inegáveis as mudanças introduzidas pela nova administração, por outro, é equivocado pensá-las como uma ruptura absoluta com a trajetória na qual se forjaram os agentes, discursos e propostas instituintes daquelas mudanças. Obviamente que não se quer afirmar que tudo já estava pronto, sendo apenas colocado em prática pelo novo governo;⁴³ de fato, com o novo governo dos partidos de esquerda integrantes da Frente Popular gerou-se um novo

⁴³ É preciso cuidado para não cair no que BOURDIEU (1989:80) denomina de “visão teleológico-política da história”. Segundo este autor, é fácil, (...) *quando se conhece a palavra final, transformar o fim da história em fim da ação histórica, a intenção objetiva só revelada no seu tempo (...) em intenção subjetiva dos agentes, em estratégia consciente e calculada, deliberadamente orientada pela procura daquilo que acabará por daí advir, constituindo assim o juízo da história, quer dizer, do historiador, em juízo final.*

contexto que possibilitou a constituição de novas relações e novas representações que sequer haviam sido pensadas anteriormente. O que se sustenta, no entanto, é que esta construção do “novo” não pode ser vista como a ação livre de um demiurgo – no caso o governo municipal – que meramente imporia seus discursos e propostas prontos a uma sociedade dócil e maleável,⁴⁴ devendo ser compreendida, ao contrário, como um processo complexo no qual parte significativa dos “materiais” e “instrumentos” empregados nesta construção possui uma história que impõem obstáculos, limites e condicionamentos, ao mesmo tempo que possibilidades, ao que se quer construir.

Quando a Frente Popular ganha as eleições, inicia-se o difícil processo de transformar um conjunto de princípios vagos em uma proposta coerente e, principalmente, viável de administração que materializasse aqueles princípios. O primeiro grande orientador da Administração Popular era o princípio da “participação popular”. Herdeira de quase uma década de experiências e discussões sobre participação na gestão pública, sinteticamente apresentadas nas seções anteriores, a Frente Popular trazia em si um campo de posições diferenciadas e conflitantes em termos de concepções sobre esta participação. Conforme o documento “O PT e a questão da participação popular/conselhos populares: alguns pontos para o debate”, de Suzana Moura (assessora técnica da FASE e militante do PT), datado de janeiro de 1989, além de um conjunto de consensos sobre algumas questões genéricas, havia dentro do PT um conjunto de divergências sobre uma série de aspectos da “participação popular”: qual o significado político da participação popular na gestão municipal? O que é promover a participação popular? Qual o significado dos conselhos populares? Como serão compostos e como se dará a participação dos conselhos populares na gestão municipal? Quem deve organizar os conselhos populares? Buscando respostas para estas questões, o debate sobre o significado da “participação popular” para um governo de esquerda à frente de uma Prefeitura marcou profundamente o início da “Administração Popular”.

⁴⁴ Esta perspectiva opõe-se a uma visão excessivamente passiva em relação à sociedade civil, que seria totalmente dirigida por um governo protagonista, visão esta exemplificada na fala de Ubiratan de Souza apresentada por HARNECKER (1999:7): *Ante esta caótica situación* [financeira no início do primeiro governo da Frente Popular], *el alcalde, Olívio Dutra, se sintió acorralado. Entonces dijo: “Buena, los recursos financieros que tenemos son éstos. Vamos a mostrarlos de manera transparente a toda la población”. Y desde entonces se asumió el compromiso de que el destino de todos los recursos recaudados sería discutido siempre con la gente. Así empezó el presupuesto participativo. (...) ¿A quién se le ocurrió la idea [do OP]? A Olívio Dutra y Tarso Genro cuando eran alcalde y vicealcalde respectivamente, y a su equipo de gobierno.*

Juntamente com a “participação popular”, o outro grande princípio norteador da estratégia governamental da Frente Popular era a “inversão de prioridades”. Buscando contrapor-se à tradicional concentração dos investimentos e ações do Poder Público municipal nas áreas melhores servidas de bens e serviços públicos (a “cidade legal”), a “Administração Popular” propõe um redirecionamento da ação governamental para os locais e populações que apresentavam uma extrema carência destes bens e serviços. Neste aspecto, também emerge uma discussão, contrapondo as posições dos que defendem um governo exclusivamente voltado aos interesses e demandas das classes populares e os que defendem um governo com uma atuação no conjunto da cidade mas que prioriza a intervenção junto aos seus setores mais carentes.

Além das concepções divergentes, a outra grande questão que se apresenta no momento inicial do governo da Frente Popular, é como transformar aqueles princípios em iniciativas concretas e viáveis de gestão pública. O primeiro ano de governo foi um momento de formulação de várias propostas e de realização de diversas experiências que buscavam respostas para aquela questão. Ou seja, não havia uma definição clara e consensual sobre como implementar a “participação popular” e a “inversão de prioridades”, estabelecidos como os dois pilares que sustentariam o lema “Coragem de Mudar” da “Administração Popular”.

Entre as várias experiências desenvolvidas no primeiro ano de governo, a que interessa diretamente aos objetivos deste trabalho foi a relativa ao início da discussão pública do orçamento municipal, que naquele momento foi denominada de “Orçamentação”. Esta experiência foi marcada, por um lado, pela vontade política do governo de colocar em prática o que já era uma reivindicação do “movimento comunitário” da cidade, ou seja, a participação na definição da aplicação dos recursos municipais.⁴⁵ A importância que tal participação adquire para o governo da Frente Popular se expressa

⁴⁵ Mesmo sendo forte dentro do governo, a defesa da “participação popular” na discussão do orçamento não era a única posição existente. Havia setores que defendiam a necessidade de primeiro avançar em termos de organização e conscientização popular, para que depois se abrissem espaços de participação. Tal posição transparece, por exemplo, na afirmação de um membro do Diretório Municipal na discussão sobre os Conselhos Populares, em artigo no jornal “Folha do Trabalhador”, do PT/RS, em dezembro de 1988: *Mas a existência de um Conselho Municipal exige que tenhamos conselhos populares regionais bem constituídos, com a população organizada para poder exercer o seu poder. É possível que dentro de dois ou três anos um Conselho Municipal bem formado – ainda não tenho definido se através de delegados ou eleito pela população – possa intervir no poder executivo, na questão do orçamento, por exemplo. Não podemos nos anteciper à organização do povo. Não devemos ser populistas.* (p.9)

na seguinte passagem do documento-base para o Seminário “Relações com a Comunidade”, realizado em julho de 1989:

A capacidade de conhecer os meandros da administração municipal não é suficiente para inverter a “democracia-dos-de-cima” em uma situação aberta à interferência popular. É necessário construir mecanismos diversos que abram o próprio funcionamento dos serviços a formas de controle popular. Desde a participação consistente das coletividades organizadas em colegiados setoriais responsáveis pela elaboração e acompanhamento das ações de cada secretaria até recursos de fiscalização popular da prestação de serviços concretos. O momento de coroamento desse aspecto da democratização municipal é, sem dúvida, a elaboração popular sobre as decisões de orçamento.(p.4)

Se, do lado governamental, predomina a posição que defende a abertura imediata de um processo de discussão pública do orçamento, do lado da sociedade civil, a questão da participação também encontra-se presente. Como já foi abordado, havia uma trajetória de discussões sobre a “participação popular” entre setores da sociedade civil da cidade, especialmente entre o “movimento comunitário”, cujas expectativas são estimuladas com a eleição da Frente Popular em 1988. O período é marcado por intenso processo de articulação daqueles setores, buscando avançar na elaboração de propostas relativas à participação, além de uma orientação comum em termos da intervenção na nova conjuntura. As articulações ocorrem não apenas no sentido da atuação social e política, mas também para aprofundar a compreensão do significado e das potencialidades dos processo de “participação popular”. Assim, a FASE organiza, em 1989, um (...) *fórum de reflexão permanente sobre a questão da Participação Popular na Gestão da Cidade.*

A preocupação em discutir a nova conjuntura municipal, de maneira a compreendê-la e traçar as formas de organização e atuação face a mesma, não limitou-se às articulações no âmbito municipal. Em regiões mais organizadas, ONGs e “movimento comunitário” buscavam avançar em termos de elaborações e proposições próprias para fazer frente ao novo momento sócio-político. Por exemplo, na zona norte de Porto Alegre, a FASE e o Conselho Popular da Zona Norte organizam um seminário em abril de 1989, que tem como objetivos: (...) *avaliarmos a conjuntura, a questão da Prefeitura Popular e aprofundar a compreensão de como deveremos nos organizar.* No documento de preparação para a discussão do Seminário, elaborado pela FASE e intitulado “Relação do Movimento Comunitário com o Estado”, percebe-se, ao mesmo tempo, desconfiança em virtude das experiências anteriores de participação e expectativa positiva frente aos compromissos políticos da Frente Popular, conforme expressam estas duas passagens:

Em Porto Alegre, com as eleições para a Prefeitura em 1985, também iniciou-se um outro tipo de “fazer política”. O governo Collares assume um discurso que admite a participação do “povo” e abre a discussão, com o Movimento Comunitário, para a elaboração de um Projeto de Lei nesse sentido, de reformulação dos Conselhos Municipais. Esse discurso, e nem o projeto, foram levados à prática e o poder de decisão sobre a política municipal não chegou até as organizações populares. Também a postura da Prefeitura foi, em muitos momentos, semelhantes a dos governos autoritários.

(...)

Aqui em Porto Alegre, o governo da Frente Popular divulgou durante a campanha eleitoral e tem colocado a sua disposição de democratizar a administração municipal e estimular a participação popular. Se o Movimento Comunitário e outros movimentos colocam como sua essa luta, por acreditar que é um direito político e que assim avançará em termos de conquistas, a tarefa é agora discutir e definir propostas de como deve ser a participação popular na gestão da cidade. Participação esta que pode se dar em diferentes níveis: desde o controle sobre o funcionamento de equipamentos coletivos (escolas, postos de saúde ...) e do transporte coletivo no âmbito de uma vila ou região; passando pela participação na definição das políticas setoriais desenvolvidas pelo município (transporte, saúde, habitação ...); até a definição do plano orçamentário e de investimentos e do planejamento da cidade como um todo. Essa discussão envolve também refletir sobre as formas de organização do movimento no sentido da sua melhor estruturação para a intervenção nesse processo.

Depreende-se do trecho acima que os agentes da sociedade civil, assim como os no governo municipal, estavam perante um campo de possibilidades aberto pela nova conjuntura política municipal. Este contexto estimulava a retomada de algumas demandas históricas, mas ao mesmo tempo trazia a necessidade de pensar em como viabilizá-las, como organizar-se e como relacionar-se com as forças políticas agora no governo.

É neste contexto de expectativas, dúvidas e divergências, que terá início a primeira discussão pública sobre o orçamento municipal.⁴⁶ Este processo não foi fruto de uma proposta pronta que teria sido aplicada na realidade; ao contrário, partiu-se de uma idéia – abrir o orçamento à participação popular –, mas a forma de implementá-la foi sendo construída pelos próprios agentes participantes, governo e organizações da sociedade civil (principalmente as organizações comunitárias), no próprio desenrolar do processo. Assim, a primeira discussão do orçamento em Porto Alegre teve início com a realização de assembléias, entre os dias 14 e 18 de agosto de 1989, em 5 regiões nas quais a cidade havia sido dividida.

A primeira rodada de reuniões regionais foi objeto de diversas discussões, nas quais foram levantados problemas e críticas e alterada a programação inicial definida pela Prefeitura. Este

⁴⁶ Esta ênfase na tensão entre expectativa e desconfiança é importante para relativizar visões excessivamente simplificadas como, por exemplo, a que ARAÚJO (1999:125) apresenta: *A ruptura instaurada em um primeiro momento pelas eleições, reforçou o entusiasmo da população frente ao novo governo de Porto Alegre.*

tipo de posição encontra-se, por exemplo, no documento “O processo de discussão do orçamento municipal”, de agosto de 1989, que questionava:

A realização de plenárias com base em 5 regiões não contribui para o fortalecimento das articulações/Conselhos regionais existentes e dificulta a discussão; a realização de apenas uma rodada inicial de plenárias, onde se pretende dar esclarecimentos sobre o orçamento e discutir prioridades, e de uma plenária municipal, ao final, pode levar a que o processo fique restrito à informação e apresentação de dificuldades e propostas da administração e à listagem e encaminhamento de reivindicações das organizações populares.

Neste trecho, merece destaque a ênfase nas articulações regionais que, conforme indicado anteriormente, foram se constituindo e estruturando ao longo dos anos 80 e se tornaram, no início dos anos 90, uma das principais formas de organização e intervenção das classes populares em Porto Alegre, principalmente em função do seu papel central na condução da discussão do orçamento municipal ao nível de várias regiões. Entendidas como sendo os embriões dos Conselhos Populares (sendo que algumas até adotavam este nome), houve uma aposta do governo municipal em estabelecer estas articulações regionais como um de seus principais interlocutores, contribuindo para a legitimação destes espaços de organização e atuação coletiva.⁴⁷ Por outro lado, as articulações regionais, estruturadas como redes e não de acordo com o padrão hierárquico e burocrático das associações de moradores (sendo estas, no entanto, um dos principais integrantes das articulações), também se legitimaram ao abrirem-se e investirem nos espaços de participação, rejeitando a postura negativa que marcou, por exemplo, a ação da UAMPA (sob controle do PDT) no início do governo da Frente Popular. Neste sentido, no mesmo documento citado acima, o autor salienta que um dos principais objetivos da discussão do orçamento deveria ser o:

Fortalecimento das organizações populares existentes, principalmente as articulações/conselhos regionais (zona norte, glória, cruzeiro, restinga (...)). Nesse sentido, é importante estimular que essas organizações se apropriem das informações, discutam efetivamente o significado do processo e levantem propostas para intervir no mesmo (...). É importante garantir também: que essa discussão se desenvolva antes e após as primeiras plenárias (14 à 18/08); que a definição inicial das prioridades se dê a partir das articulações regionais; que a fase de consolidação da proposta do orçamento conte com representantes (1) dessas articulações; que a plenária municipal conte com delegados eleitos em plenárias (também dessas articulações).[sublinhado no original]

⁴⁷ Neste sentido, em 1989 houve uma tentativa do próprio governo municipal em organizar um Conselho Popular na Região das Ilhas, cujo resultado foi, no entanto, um grande fracasso. Sobre esta tentativa ver HARNECKER (1993:23), (1996:214) e (1999:10).

A partir de discussões e propostas como estas, foi alterado o planejamento inicial da Prefeitura e introduzida uma segunda rodada de assembléias regionais, antes da Plenária Municipal. Segundo o jornal “Porto Alegre Agora”, publicado pela Prefeitura,

A segunda rodada de discussão do orçamento de 1990 com a comunidade será realizada entre os dias 11 e 15 de setembro. Desta vez as cinco regiões da primeira fase do debate foram transformadas em 15 microrregiões, com três assembléias simultâneas por dia.

A mudança foi decidida durante as reuniões de consolidação das prioridades levantadas na primeira rodada, entre os técnicos da Secretaria do Planejamento do Município (SPM) e os 15 representantes eleitos pela comunidade. Também ficou decidido que as entidades que compõem os embriões de Conselhos Populares é que vão organizar esses encontros, e que os técnicos da Prefeitura serão recebidos como seus convidados.

(...)

Todas as reuniões da segunda rodada serão realizadas à noite (...) nos locais determinados pelos representantes comunitários (...). A pauta destas plenárias englobará a apresentação do tamanho do orçamento por secretarias e uma explanação sobre o trabalho de hierarquização das prioridades.

Também deverão ser apresentadas sugestões para o aumento da receita e redução da despesa do Município. Decidirão sobre as formas de acompanhamento da votação da proposta orçamentária na Câmara de Vereadores. E indicarão um delegado para cada dez participantes, que vão representá-los na assembléia final do dia 16.

O documento acima expressa a preocupação em reconhecer o papel central das articulações regionais no processo de discussão do orçamento, fruto da vontade política do governo, mas também da reivindicação e da mobilização dos segmentos organizados da sociedade civil que participaram desta discussão. Foram destes segmentos, por exemplo, que vieram os representantes das 15 micro-regiões, pois, conforme o documento “Porto Alegre – em discussão o orçamento municipal”, *Onde existia articulação do movimento, o representante foi escolhido em reunião específica da instância, e nos demais casos, foi escolhido na própria plenária.* Ou seja, apesar de ser aberto a todos os interessados, o processo inicial de discussão do orçamento foi assumido e integrado principalmente pelos setores que se encontravam organizados e que possuíam uma experiência anterior de ação coletiva que os capacitava para intervir em um processo que fazia do agir coletivo uma habilidade fundamental.

A existência de um interlocutor constituído e reconhecido ao nível da sociedade civil – os “setores organizados” – transparece também no discurso da Administração Popular, que afirma claramente no material de divulgação da primeira discussão do orçamento: *Junto com as COMUNIDADES ORGANIZADAS vamos buscar METODOLOGIAS e ALTERNATIVAS para o Aumento de Receitas* [destaque no original].

A importância das organizações da sociedade civil (especialmente as do “movimento comunitário”) neste primeiro momento de discussão do orçamento encontra-se claramente identificada neste longo mas rico trecho do documento intitulado “Uma avaliação inicial do processo de discussão do orçamento”, de setembro de 1989, que relata os resultados de uma discussão de avaliação envolvendo a FASE e “lideranças comunitárias” das regiões Cruzeiro, Glória, Norte, Leste, Vila Nova, Lomba do Pinheiro e Partenon:

O processo de discussão do orçamento mobilizou um número expressivo de organizações populares, principalmente Associações de Moradores, representativo dos diferentes setores do Movimento Popular. O nível de mobilização, bem como da discussão, foi diferenciado de região para região, dependendo mais de circunstâncias locais: a motivação das lideranças, o acúmulo de discussão destas e das organizações e da capacidade de mobilização. Por exemplo, na Zona Leste algumas lideranças de linha de frente apostaram no processo entendendo que este poderia contribuir na rearticulação do fórum de entidades da região e, nesse sentido, fizeram um intenso trabalho de mobilização do conjunto das entidades da região, bem como das bases de suas organizações. Tal trabalho refletiu na segunda plenária com a tirada de 15 delegados. O mesmo não ocorreu na Zona Norte, onde já existia uma articulação do movimento mais consolidada, pela falta de disponibilidade das lideranças, entre outros problemas. Na região da Glória, as lideranças de linha de frente apostaram no processo por entender que este permitiria um avanço na compreensão do movimento quanto às contradições da cidade e da Administração municipal e, ao mesmo tempo, possibilitaria uma intervenção do movimento na definição quanto a arrecadação e aplicação do dinheiro público. Essas questões foram refletidas no Conselho e reproduzidas em documento divulgado na primeira plenária. Em algumas regiões (Centro Sul e Extremo Sul, por exemplo), a eleição de delegados para a plenária municipal, estimulou algumas lideranças locais a mobilizar suas bases por entender que nesta plenária haveria uma definição quanto às obras/investimento a serem implementados pela Prefeitura

Esses dados mostram que, embora o agente detonador do processo de mobilização tenha sido a Prefeitura, algumas organizações do movimento, por diferentes interesses, foram um agente fundamental do processo, principalmente a partir da primeira plenária. [destaques meus]

Percebe-se que além da importância da organização prévia, o investimento dos setores organizados no processo, por motivos diversos, também constitui-se em um fator relevante para explicar a mobilização e participação no momento inicial de discussão do orçamento em Porto Alegre. Este é um aspecto a ser destacado, pois contrapõe-se à visão simplista de que propostas de participação – no caso, de discussão do orçamento – gerariam por sua própria existência a mobilização dos indivíduos para participarem; de fato, esta mobilização sempre é algo difícil e “artificial”, o resultado de um processo complexo que exige a superação de uma série de obstáculos presentes mesmo entre os setores com alguma experiência de organização coletiva. O trecho abaixo citado, extraído do documento “O processo de discussão do orçamento municipal”, de agosto de 1989, identifica alguns obstáculos enfrentado pelo primeiro processo de discussão do orçamento:

*Por um lado há que se considerar, a incipiente motivação e mobilização do movimento para ocupar esse espaço, **seja pela descrença** quanto aos resultados que pode trazer, **seja pelo pouco entendimento** quanto à importância da participação popular na gestão da cidade. E, por outro, devemos levar em conta que a discussão e experiência acumulada até o momento sobre esta questão apresenta **muitas dúvidas e divergências** quanto ao significado e caráter da discussão pública do orçamento municipal. [destaques meus]*

Os indivíduos escolhidos pelas regiões para representá-las junto ao governo, constituíram uma Comissão de Representantes. Estes representantes, na sua grande maioria “lideranças comunitárias” com uma trajetória de atuação no “movimento”, tiveram um papel ativo não só como participantes da discussão, mas também assumindo, em diversos momentos, um papel que questionadores e formuladores de alternativas de encaminhamento e condução do processo.

A atuação dos agentes da sociedade civil, especialmente os militantes do “movimento comunitário”, na construção da discussão pública do orçamento é significativa em outro ponto fundamental: a busca de um método que viabilizasse esta proposta. A primeira discussão do orçamento realizada em 1989, na verdade, não seguiu qualquer metodologia que definisse previamente os passos e resultados do processo. Ao contrário, partiu-se de uma idéia geral – abrir para a população organizada a definição do orçamento público –, mas cujo formato foi sendo definido no próprio ato de implantação. Isto evidencia-se, por exemplo, na mudança da regionalização (passando de 5 para 15 regiões), na introdução de uma segunda rodada de plenárias regionais, na ampliação da discussão da proposta genérica que vai para a Câmara de Vereadores para o debate sobre o Plano de Obras.⁴⁸

A falta de um método de elaboração do orçamento com participação da sociedade organizada, acabou tornando-se um limitador desta primeira experiência de “orçamentação”. Na falta de uma orientação clara de como implementar as mudanças desejadas, houve uma mera justaposição entre a prática tradicional de elaboração da proposta orçamentária de forma fragmentada pelas Secretarias e um processo de levantamento de demandas da população. Essa justaposição de dois mecanismos de levantamento de propostas, sem um claro instrumento de compatibilização, levou a

⁴⁸ Segundo o documento “Porto Alegre – em discussão o orçamento municipal”, *Na plenária municipal, lideranças do movimento levantaram a necessidade de se garantir desdobramentos do processo com a elaboração do plano de obras. No início do processo, essa questão não estava colocada, nem mesmo pela Prefeitura. Tradicionalmente, o plano orçamentário não especifica nem materializa o item investimento. Não se chega a um orçamento programa, mas a uma peça contábil e genérica que, no geral, tende a ser meramente formal.*

problemas expressos na seguinte passagem do documento “Uma avaliação inicial do processo de discussão do orçamento”:

É forte o corporativismo das secretarias (e não só do movimento). Isso ficou mais evidenciado no trabalho da comissão de “consolidação”, na Secretaria do Planejamento, quando transpareceu que cada secretaria não tinha a visão global do orçamento, mas apenas do seu setor, estabelecendo-se uma confusão entre o processo encaminhado regionalmente com o movimento e o processo de cada secretaria, em particular.

Frente a isto, o documento conclui que *Não se tem claro como construir um planejamento, uma política, com participação popular, tanto pelo lado da Administração como do movimento.* Como resultado desta falta de metodologia, o grande problema apontado pelas “lideranças comunitárias” foi o caráter confuso e aparentemente improvisado desta discussão, cujo “caminho foi sendo construído no próprio andar”. Isto aparece claramente nas diferentes avaliações presentes no documento acima citado:

1º) O objetivo da Administração Popular com essa discussão (contribuir para o avanço do movimento em termos de conscientização e organização), não ficou claro para o Movimento por um problema de condução e organização do processo. Contudo, houve falhas no movimento que não pressionou para que os objetivos ficassem claros de início. Se o Movimento de conjunto, e não poucas pessoas, tivesse pressionado o processo teria sido melhor.

2º) O problema principal foi a falta de direção, não se teve objetivos claros nem um método mais coerente. O processo foi levado por um conjunto de circunstâncias, o que deixou o movimento perplexo e sem entender onde iria se chegar. O Movimento foi para a discussão, não interferiu de início e tentou alterar do meio para o fim.

3º) O problema central do processo foi de direção, ou seja de condução, considerando que a Administração tem um papel decisivo por deter as informações e o conhecimento da questão orçamentária e também, pelo estágio do Movimento Popular que não tem nenhuma experiência anterior de luta ou discussão a esse nível. Assim, o processo foi conduzido com base numa determinada compreensão quanto ao significado e possibilidades da participação popular, ou seja, a participação popular como informação e consulta para a melhor definição e implementação de políticas e como um instrumento que pode assegurar o respaldo popular à implementação das propostas da Administração. Mesmo considerando as limitações de tempo e da inexperiência, que atrapalhou o processo, avaliamos que a programação prevista inicialmente, bem como a forma como foi conduzida a discussão, não expressa uma preocupação clara de construção de processos de interferência popular na formulação e definição de políticas no sentido do fortalecimento da organização e educação popular.

4º) O problema está na forma como foi programado e encaminhado.

A crítica aponta tanto a debilidade do governo municipal quanto dos agentes da sociedade civil: a ausência de uma proposta estruturada sobre como fazer a “participação popular” na discussão do orçamento. Do lado do “movimento”, a participação era identificada como um aspecto central na democratização da gestão municipal e na ampliação do acesso a bens e serviços públicos pelas classes populares. Do lado governamental, aquela era uma das principais bandeiras políticas da

Frente Popular e, pelo menos para uma parte dos membros do governo, um instrumento fundamental no sentido de implementar as transformações necessárias e possíveis ao nível municipal. No entanto, a grande questão para ambos os segmentos era: “como fazer?”. Este primeiro ano representa o passo inicial nesta construção coletiva, que, por sua vez, já possuía uma longa trajetória anterior.

Uma das principais dificuldades desta falta de metodologia refletiu-se na ausência de um parâmetro de avaliação e hierarquização das demandas e prioridades definidas ao nível regional e de compatibilização com as propostas das Secretarias. Frente a uma situação de escassez de recursos, esta tornou-se uma questão fundamental.⁴⁹

Em virtude das limitadas condições financeiras da Prefeitura Municipal, uma das importantes questões levantadas na primeira discussão do orçamento refere-se ao tema do aumento da receita municipal. Havia uma preocupação do governo municipal e de setores da sociedade civil em estabelecer, desde o início da discussão, uma relação estreita entre capacidade de gasto e capacidade de arrecadação da Prefeitura. Esta questão, que já havia sido discutida na época do governo Collares, retorna frente à expectativa de que o governo da Frente Popular atendesse as demandas do “movimento comunitário”, o que exigiria capacidade de investimento do governo, implicando por sua vez em aumento da arrecadação do município.

A ênfase na questão do aumento da receita não se limitou a discutir sua importância para o atendimento das demandas da população, indo além e buscando o engajamento dos agentes envolvidos na discussão do orçamento no processo de pressão sobre a Câmara de Vereadores para a aprovação da reforma dos tributos municipais. Assim, o documento “Sobre o Orçamento Municipal”, de agosto de 1989, afirma: *(...) podemos dizer que existem possibilidades de aumentar a receita, cobrando mais dos mais ricos e especuladores imobiliários, desde que se faça pressão sobre a Câmara de Vereadores, pois atualmente a sua maioria é comprometida com estes interesses.* Já no

⁴⁹ Entre o conjunto da documentação analisada, apenas no documento “Sobre o Orçamento Municipal”, elaborado em agosto de 1989 por Carlos Schimdt, aparece a referência à necessidade de critérios para orientar a escolha das prioridades nas regiões: *A população organizada, por região, define uma lista ordenada de prioridades. Estas prioridades, ao nosso ver, devem obedecer a dois critérios: Grau de excencialidade – por exemplo, o saneamento básico é mais importante que o calçamento de uma rua; Grau de abrangência – um serviço ou obra deve beneficiar o maior número possível de moradores. Estes dois critérios não são absolutos e devem ser combinados, sempre que possível.* Nesta passagem percebe-se o nível ainda primário de elaboração sobre os critérios orientadores da hierarquização das prioridades para o orçamento municipal e, no entanto, nem isto chegou a ser incorporado na primeira discussão.

documento da FASE “Orçamento municipal: alguns subsídios à discussão”, de setembro de 1989, quando aborda a continuidade do processo de discussão do orçamento, sustenta-se a seguinte posição:

Considerando que, por lei, cabe ao Legislativo decidir, em última instância, o Plano Orçamentário e que a maioria dos vereadores não está participando da elaboração do orçamento, nem comprometida com o movimento popular, vai ser fundamental a mobilização para pressionar o Legislativo.

Nesse sentido, cabe organizar uma ação unificada das articulações e conselhos regionais, da UAMPA e demais organizações populares. A plenária municipal (16 ou 17 de setembro) poderá ser o momento de preparação inicial dessa mobilização.

No final de 1989 e início de 1990, tendo a experiência de discussão do orçamento como um aprendizado, organizações do “movimento popular” e ONGs propõe e conseguem incluir na Lei Orgânica de Porto Alegre artigos referentes à “participação popular” na elaboração do orçamento municipal. Conforme o Boletim Informativo do Fórum Municipal de Entidades, que coordenou a participação de organizações da sociedade civil alinhadas ideologicamente à esquerda na elaboração da Lei Orgânica, a proposição tratando do Orçamento

Foi elaborada por organizações do Movimento Popular que participaram do processo de discussão do orçamento para 1990, desenvolvido durante o ano de 1989, no Município de Porto Alegre. O objetivo é incluir na Lei Orgânica diretrizes que assegurem a participação popular na elaboração, definição, controle e fiscalização do orçamento municipal.

Assim, a partir da elaboração e proposição destes setores, a Lei Orgânica incorporou a questão da participação da população na elaboração do orçamento municipal através do seguinte artigo:

Art. 116 – Leis de iniciativa do Prefeito Municipal estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais.

1º - Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do município, nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual.

O ano de 1990 constitui-se em um momento crucial na construção e implantação do processo de discussão pública do orçamento em Porto Alegre. O período é marcado, inicialmente, por crescente questionamento e descrédito em relação à participação. Em um contexto de falta de recursos para investimentos, as prioridades definidas no processo de “orçamentação” praticamente não foram realizadas, gerando um forte questionamento sobre a validade de participar. Por um lado, os setores que se mobilizaram buscando respostas concretas para suas demandas imediatas, frente à ausência de resultados objetivos, questionam a eficácia do processo e o sentido da participação, numa tendência de

desmobilização. Tal sentimento expressa-se no documento da FASE “(Re)Pensando a discussão do orçamento municipal”, que afirma:

Levando em conta a experiência do ano passado [discussão do orçamento em 1989] e as avaliações das lideranças que participaram, é provável que agora não desperte o mesmo interesse e que se coloquem muitos questionamentos quanto à validade da discussão. Isso porque a expectativa da maioria dos participantes de ver atendidas suas reivindicações não foi concretizada, nem trabalhada de modo satisfatório.

Por outro lado, mesmo entre setores politicamente identificados com os partidos da Frente Popular, havia um forte sentimento de frustração com o primeiro ano da “Administração Popular”, que não conseguiu corresponder às expectativas de mudanças despertadas com a chegada ao governo. Um exemplo extremo desta visão encontra-se no documento de uma assessora técnica da FASE, datado de fevereiro de 1990 e intitulado “Sobre a Administração Popular”:

*Completando um ano de Administração Popular; o saldo é **catastrófico**. Os serviços públicos na cidade acontecem de forma precária, os canais de participação que sempre constaram como um princípio do PT não se consolidaram; **as massas estão desmobilizadas e descrentes**. A relação com o PT também não é boa.*

(...)

Estes podem parecer tópicos de uma análise pessimista; mas é o sentimento geral que vem permeando todos os que têm presenciado os últimos acontecimentos na conjuntura local. [destaques meus]⁵⁰

Tal descrédito, seja do ponto de vista pragmático seja do ponto de vista político, colocou em dúvida a opção pela participação como uma forma válida e eficaz de atuação dos segmentos organizados das classes populares. Segundo o documento “Movimento comunitário no contexto atual – uma contribuição ao debate”, elaborado pela FASE em abril de 1990 como subsídio ao IV Congresso da UAMPA, *Observa-se hoje que há um certo cansaço e até uma descrença, entre*

⁵⁰ Um aspecto importante a ser destacado é que, neste momento, as críticas mais contundentes em relação ao processo de discussão do orçamento de 1989 vinham principalmente dos setores petistas ligados ao “movimento”. Tal fator, se por um lado gerou conflitos na relação entre o governo municipal e as bases populares, por outro legitimou socialmente estes segmentos, conforme observa-se no seguinte depoimento apresentado por ARAUJO (1999:102-103): *“Eu quero dizer para ti que eu não sou do PT. Meu partido é outro, eu sou do PDT. No meu partido no governo, eu não consegui nada, nada. Aí em 93, não 92, 93, nós começamos a nos mobilizar para participar, né. O primeiro objetivo era conquistar obras. Era o primeiro objetivo. Por que não tinha nada né, não tinha nada, então tinha que conquistar obras. A gente tava marginalizado dentro de uma cidade como POA, não se justificava, né. Aí, nós começamos a participar. (...) No primeiro ano, a gente custou a entender o programa, porque achava que tinha muita política, a gente achava, né, a gente estava entrando no processo e eu fiquei desconfiado de que havia muita política. Mas aí eu fui aprendendo que os próprios caras que eram do PT, identificados estrela na lapela e coisa e tal são os que mais combatia a Administração. Xingavam, brigavam, discutiam, perdiam, e aí eu comecei a ver a coisa que não era, que tavam tentando impor uma coisa séria, com critérios definidos né, para conquistar uma obra tinha que ter critérios; não era uma coisa assim, de clientelismo”.*

as lideranças, quanto a este tipo de prática. E há uma tendência a se ver como alternativa a volta ao método utilizado no período anterior. Ou seja, segundo o documento, entre certos setores do “movimento comunitário” era reforçada, frente ao descrédito com as experiências de participação, a idéia de retomada das práticas tradicionais de mobilização de massas e enfrentamento ao governo como forma privilegiada de atuação do “movimento”.

Toda esta insatisfação e/ou frustração expressa-se na diminuição do número de participantes nas plenárias de discussão do orçamento em comparação ao número de participantes de 1989:

Quadro 20. Participantes na Segunda Rodada do OP – 1989/1990

Região	1989	1990
Ilhas	20	80
Humaitá/ Navegantes	20	10
Leste	150	100
Lomba do Pinheiro	20	40
Zona Norte	40	50
Noerdeste	20	28
Partenon	ND	53
Restinga	40	36
Cruzeiro	60	90
Glória	60	20
Cristal	20	10
Centro-Sul	190	52
Extremo-Sul	70	25
Eixo da Baltazar	20	28
Sul	40	ND
Centro	10	6
Total	780	628

Fonte: *De Olho no Orçamento Participativo*, Porto Alegre, Ano 1, n. 1, julho/1995. (p.4)

Mas este “fracasso” inicial do processo de discussão pública do orçamento foi acompanhado, no ano de 1990, pela construção de diversas condições fundamentais para a viabilização e recuperação da legitimidade do processo. Entre estas condições, a bibliografia tem geralmente ressaltado a reorganização da estrutura institucional (com a criação do Gabinete de Planejamento – GAPLAN – e sua articulação com a Coordenação de Relações com a Comunidade – CRC – enquanto organizadores e condutores da discussão do orçamento) e a reforma tributária (com a atualização e recomposição dos valores de uma série de impostos municipais, recuperando parcialmente a capacidade de investimento do município) como os fatores mais significativos deste período. Sem desconsiderar a importância destes aspectos, principalmente o aumento dos recursos da Prefeitura e a retomada da possibilidade de fazer investimentos em novas obras e serviços públicos, é

necessário destacar outros elementos que não têm sido considerados com a devida atenção e que, na perspectiva deste trabalho, foram igualmente fundamentais para a consolidação da “participação popular” na discussão pública do orçamento municipal em Porto Alegre.

Uma mudança radical introduzida no ano de 1990 é a constituição de uma metodologia orientadora e ordenadora da discussão do orçamento. Visando contrapor-se às fortes críticas despertadas pela “improvisação” de 1989, ao mesmo tempo que expressando um aprendizado construído pela e na própria experiência do ano anterior, o Orçamento Participativo de 1990⁵¹ apresenta uma metodologia clara para a seleção das micro-regiões que deveriam ser priorizadas em termos de investimentos do governo municipal (70% dos recursos seriam investidos nas áreas prioritárias e 30% divididos entre as restantes).⁵² Conforme a introdução do documento “Seleção das micro-regiões e áreas de carência para intervenção prioritária”, elaborado pela Secretaria do Planejamento Municipal por determinação da Coordenação de Planejamento de Governo do Gabinete do Prefeito (GAPLAN),

A partir da regionalização definida no Orçamento Participativo do ano passado, com a divisão em 16 micro-regiões, foi decidido que deveriam ser selecionadas micro-regiões como prioritárias para receberem os investimentos do Orçamento através de intervenção concentrada.

Dentro de cada micro-região prioritária, seriam posteriormente selecionadas as áreas de carência (vilas) específicas a serem objeto da intervenção mencionada; tudo isto levando em consideração não ser possível levar melhorias com ações integradas a todas as áreas de carência (mais de 200), devido as limitações de recursos do Orçamento de 91.

A partir daí foi decidido que seria necessário adotar um método para a definição das micro-regiões prioritárias evitando, assim:

A – A dispersão de esforços;

B – As decisões desintegradas, aleatórias e anti-democráticas (sem consultar os interessados).

(...)

Lembre-se que as regiões não prioritárias também poderão receber investimentos em 1991, mas não de maneira concentrada, e que todas (prioritárias ou não) poderão ser objeto de intervenção através de ações não integradas, isto é, atendendo a problemas específicos.

⁵¹ Este ano é introduzida a expressão “Orçamento Participativo”, mas ainda é pouco utilizada na documentação relativa ao processo.

⁵² Inicialmente o termo “região” se referia às cinco grandes regiões nas quais foi dividida a cidade no início do processo, em 1989. Já o termo “micro-região” se referia às quinze divisões introduzidas durante o processo de 1989, através da sub-divisão das cinco grandes regiões. Essa nomenclatura manteve-se no ano de 1990. Posteriormente, o termo região passou a referir-se às dezesseis áreas nas quais a cidade foi dividida e as micro-regiões passaram a ser as divisões internas destas dezesseis regiões.

Constituiu-se um sistema de critérios que servisse de parâmetro para as necessárias escolhas que teriam que ser feitas na hierarquização das micro-regiões prioritárias para investimento. Naquele momento, foram estabelecidos os seguintes critérios e seus pesos relativos:

- Mobilização Popular – peso 1
- Importância da região para o desenvolvimento urbano de Porto Alegre – peso 1
- População em áreas de carência – peso 2
- Carência de saneamento, infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos – peso 3

Os critérios e pesos definidos a partir da discussão entre representantes das micro-regiões e governo municipal, trazem alguns elementos que devem ser considerados. Primeiramente, a centralidade do objetivo de direcionar os investimentos municipais para as populações mais carentes de bens e serviços públicos na cidade. Assim, os dois critérios com maior peso na definição da prioridade de investimento são exatamente os relacionados às carências, indicando a busca da implantação de um mecanismo objetivo que viabilizasse a concretização do lema da “inversão de prioridades”. Esta instituição da carência como principal critério indica também a presença majoritária das classes populares, ou seja dos segmentos mais submetidos às carências, entre o público participante das discussões do orçamento municipal.

Em segundo lugar, mesmo pretendendo desenvolver uma metodologia objetiva de avaliação e hierarquização das prioridades, percebe-se que, entre os critérios escolhidos, dois apresentam um elevado grau de subjetividade: mobilização popular e importância da região para o desenvolvimento urbano de Porto Alegre. O próprio documento citado não indica as pontuações das diferentes micro-regiões quanto àqueles critérios, o que possivelmente indique a dificuldade de realizar uma avaliação objetiva dos referidos aspectos.

Por fim, a presença da “mobilização popular” como critério de distribuição de recursos do orçamento municipal parece indicar dois fatores. De um lado, a preocupação do governo, já indicada anteriormente, de estabelecer um diálogo com as organizações e entidades do “movimento popular” e, ao mesmo tempo, atuar como um agente do seu fortalecimento. De outro, a capacidade de segmentos organizados das classes populares em ocuparem este espaço de participação e se constituírem como os principais interlocutores do governo. Observa-se uma compatibilização entre a vontade política do governo e a capacidade de atuação de determinados setores organizados da

sociedade civil, hábeis o suficiente para dirigirem sua ação para aquele espaço e disputarem suas deliberações de modo a verem atendidas suas demandas e interesses.

Um segundo elemento a destacar-se como fator relevante na consolidação do Orçamento Participativo em 1990, é a afirmação das micro-regiões e dos fóruns de articulação das organizações e “lideranças” regionais como espaços e agentes estruturadores da “participação popular”. Já no decorrer do processo de 1989, os representantes das micro-regiões haviam assumido um papel central, conforme o documento “Porto Alegre – em discussão o orçamento municipal”, elaborado pela FASE no início de 90, que destaca:

A partir da iniciativa da Prefeitura de abrir espaços de discussão do orçamento, mostrou-se a necessidade de uma instância municipal para articular e impulsionar as iniciativas/questionamentos vindos da base do movimento, principalmente articulações regionais. Era necessário, também, avaliar e preparar a intervenção do movimento, tanto no que se refere à condução e organização do processo como à discussão do orçamento propriamente dito.

Essa lacuna foi cumprida parcialmente a partir de um grupo de lideranças de articulações regionais que sentiram a necessidade de articulação e foram estimuladas pela FASE. Posteriormente, a comissão de representantes assumiu esse papel.

Conforme já ressaltado, as chamadas articulações regionais vinham ocupando, em certa medida, o espaço de articuladores das diferentes formas de organização das classes populares ao nível regional, que a UAMPA, por exemplo, não conseguia preencher em virtude de um formato organizativo hierárquico e uma dinâmica de atuação orientada pela lógica da disputa político-partidária. Com a regionalização da discussão do orçamento, resultado em grande parte da intervenção dos próprios agentes das articulações regionais, se fortalece a noção de “região”, que passa a ter uma “existência” como referencial de organização e intervenção das organizações das classes populares.

A terceira experiência de discussão do orçamento, em 1991, significou, de um lado, a retomada da legitimidade do processo e, de outro, a consolidação de uma dinâmica e de uma estrutura de funcionamento que foi sendo construída desde o ano de 1989. Do ponto de vista da credibilidade do processo de discussão do orçamento, o ano de 1991 representou uma inversão da tendência de descrença e frustração verificada em 1990. Com o relativo saneamento financeiro realizado durante 1990 e a retomada da capacidade de investimento da Prefeitura, além de um maior acompanhamento e fiscalização da aplicação do orçamento pela população organizada, as obras definidas em 1990 começaram a ser realizadas, revertendo o sentimento de ineficácia da participação que havia marcado o ano de 1990, quando as obras definidas em 1989 deixaram de ser realizadas. Uma das inovações

introduzida em 1991 e que se consolidará como uma das mais importantes formas de publicização e controle dos resultados do Orçamento Participativo, é a publicação e apresentação do Plano de Investimentos, que detalha o plano de obras a ser realizado em cada local da cidade, discriminando o tipo, a localização e o custo de cada obra, permitindo a qualquer indivíduo, mas especialmente aos segmentos que participaram da discussão do orçamento, fiscalizar a sua aplicação.

Esta reversão do descrédito⁵³ expressa-se no aumento do número de participantes nas plenárias do OP, conforme os dados do quadro abaixo:

Quadro 21. Participantes na Segunda Rodada do OP – 1989/1992

Região	1989/OP 1990	1990/OP 1991	1991/OP 1992	1992/OP 1993
Ilhas	20	80	90	132
Humaitá/ Navegantes	20	10	32	128
Leste	150	100	705	385
Lomba do Pinheiro	20	40	119	514
Zona Norte	40	50	97	511
Noerdeste	20	28	363	221
Partenon	ND	53	264	922
Restinga	40	36	181	303
Cruzeiro	60	90	128	235
Glória	60	20	142	206
Cristal	20	10	81	388
Centro-Sul	190	52	458	502
Extremo-Sul	70	25	80	569
Eixo da Baltazar	20	28	152	455
Sul	40	ND	29	378
Centro	10	6	165	319
Total	780	628	3 086	6 168

Fonte: *De Olho no Orçamento Participativo*, Porto Alegre, Ano 1, n. 1, julho/1995. (p.4)

Do ponto de vista da dinâmica e estrutura do processo, observa-se que, mesmo com a contínua introdução de inovações, começam a consolidar-se determinados mecanismos que identificarão o Orçamento Participativo nos anos que se seguirão. Primeiramente, o sistema de critérios introduzido no ano anterior é mantido, com a agregação de um quinto critério para a distribuição dos investimentos nas 16 micro-regiões: a população total residente na micro-região, que

⁵³ Todavia, a reversão da descrença e das críticas não é algo absoluto. Na verdade, o Orçamento Participativo começa a se constituir como um dos principais espaços de participação da Administração Popular, mas ainda está longe de colocar-se como um espaço consolidado ou como uma unanimidade no interior do governo ou entre as organizações do “movimento”. Conforme salienta o documento “Democracia e Participação Popular”, da Prefeitura Municipal, *No Orçamento Participativo, em que se pese ser um processo polêmico, prevalece na relação do movimento com a AP o entendimento de que o melhor caminho para a distribuição justa de recursos, que inverta prioridade em benefício das vila populares, é a transparência e a democratização da máquina do Estado, com a discussão sistemática entre os setores envolvidos.* [sublinhado meu]

adquire peso 1. Os outros quatro critérios, com seus pesos relativos, mantêm-se os mesmos de 1990. Com base nas pontuações de cada micro-região, conforme o documento “Orçamento Participativo 1992 – Metodologia para a aplicação dos investimentos e outros recursos nas micro-regiões da cidade”, da Prefeitura Municipal, (...) *será destinado um percentual (aproximado) de investimentos para a execução das obras e/ou projetos considerados prioritários pela mesma.* Assim, não se manteve, em 1991, a prática definida em 1990 de concentrar os recursos em micro-regiões “prioritárias” em detrimento de outras. A partir de uma forte crítica das regiões que não foram priorizadas em 1991, todas as micro-regiões receberiam recursos e investimentos de acordo com a pontuação obtida a partir dos critérios estabelecidos.

Um segundo aspecto que se consolida é a regionalização, que se mantém como eixo a partir do qual estrutura-se a discussão do Orçamento Participativo. Em 1991, no entanto, há uma tentativa de diminuir o número de micro-regiões: o documento que define a metodologia do Orçamento Participativo indica nove regiões e o calendário da Segunda Rodada programa dez reuniões em dez regiões. O significativo, no entanto, é que, em função da existência de uma certa consolidação da divisão da cidade em 16 micro-regiões, mantenha-se a eleição de representantes a partir destas micro-regiões. Conforme o “Boletim do Orçamento Participativo”, de setembro de 1991, (...) *o Conselho de Representantes, formado por 32 representantes eleitos (2 por cada microrregião), (...) vai acompanhar a execução do Orçamento e decidir sobre as obras a serem feitas.*

Outro aspecto que neste terceiro ano de discussão do orçamento encontra-se instituído é o Fórum do Orçamento Participativo, formado pelos representantes das micro-regiões. Conforme indicado acima, já em 1990 o conselho de representantes havia se constituído como o interlocutor central do governo municipal, representando os segmentos organizados. Este Fórum, embrião do atual Conselho do Orçamento Participativo (COP), assumiu então o papel de espaço de articulação de diversos agentes sociais atuantes no âmbito regional e de negociação e proposição frente à Prefeitura, substituindo e compensando, de certa forma, aquilo que então se identificava como uma das grandes carências do “movimento popular” da cidade: a falta de uma entidade articuladora e unificadora da intervenção do “movimento”.⁵⁴

⁵⁴ Uma avaliação crítica sobre este papel que o COP foi progressivamente assumindo, encontra-se em SCHMIDT (1993:167-168): (...) *o movimento comunitário está longe de assegurar, de garantir essa política pública: suas iniciativas e entidades sofrem de falta de unidade e não se referenciam, neste*

O papel assumido pelo Fórum expressa-se no documento “Análise das Plenárias do Orçamento Participativo de 1991”, que entre as causas dos avanços da terceira discussão do orçamento salienta: *O estabelecimento de um canal permanente de discussão e negociação do movimento organizado na cidade (os Conselhos Populares) com a AP, através do “Fórum do Orçamento Participativo”.*

A consolidação e legitimação do Fórum do Orçamento Participativo expressa-se também pela defesa da “Administração Popular” em institucionalizá-lo enquanto Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento, numa posição que será posteriormente rejeitada pelo próprio governo. Tal posição foi defendida publicamente no documento intitulado “Construa uma Porto Alegre que não está no mapa: participe da discussão do orçamento municipal”, elaborado em 1991 pela Prefeitura Municipal:

Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento

Já consagrado na Lei Orgânica Municipal, esta iniciativa do governo é uma conquista do movimento popular. A sua regulamentação substituirá o atual Fórum do Orçamento Participativo.

Além dos representantes eleitos nas dez regiões administrativas da cidade, as entidades representativas da sociedade civil (UAMPA, CUT, CGT, CDL, Sindicato dos Municipários e outras) deverão participar, juntamente com os órgãos da Prefeitura, como o Gabinete do Planejamento, Coordenação de Relações com a Comunidade e Secretaria Municipal da Fazenda.

Naquele momento, havia a vontade do governo de institucionalizar o Fórum do Orçamento Participativo como Conselho Municipal, o que indica a importância que aquele espaço adquirira a partir da discussão do orçamento. Além disso, a passagem acima citada salienta um aspecto interessante: a busca da ampliação da participação para outros segmentos da sociedade civil local, particularmente sindicais, até então praticamente ausentes do Orçamento Participativo. Neste sentido, cabe registrar que, apesar da vontade governamental, o processo continuou a ser hegemonizado, quantitativa e qualitativamente, pelo “movimento popular e/ou comunitário”, que havia progressivamente reestruturado suas formas de organização e atuação. O enraizamento das articulações regionais/conselhos populares garantiu um espaço de aproximação e atuação conjunta para uma série de organizações de base (principalmente associações de moradores, mas também

momento, em nenhuma entidade que abranja a cidade toda, no caso de Porto Alegre. O Conselho do Orçamento substitui essa entidade, distorcidamente, e sem que o queira, uma vez que o mesmo é constituído de dois poderes – a sociedade civil e o governo – não permitindo a autonomia, tão necessária para a sua organização independente, que irá lhe garantir o poder de, um dia, ter o

clubes de mães, times de futebol, grupos religiosos, grupos culturais, comissões e, mesmo, indivíduos sem qualquer inserção em entidades formais, mas atuantes nas redes sociais locais), estabelecendo referências e orientações para a atuação dos representantes regionais, que assim encontravam-se sob um controle público que evitava a personalização da atuação destes representantes e seu conseqüente afastamento em relação aos representados.

A importância do “movimento” como estruturador da “participação popular” na discussão do orçamento consolida-se no período em outro sentido, além da representação no Fórum do Orçamento Participativo e da intervenção nas Plenárias Regionais. Ao lado destes momentos mais visíveis do Orçamento Participativo, existe um processo “subterrâneo” nas diferentes micro-regiões, de acordo com as características forjadas na trajetória de organização de cada uma, que em grande parte determina a dinâmica da participação no OP. Isto é claramente identificado no documento “Análise das Plenárias do Orçamento Participativo”, que salienta:

Existe um processo anterior, em cada região, que trabalha com os pontos a serem desenvolvidos nas plenárias, as prioridades da comunidade regionalmente e a definição dos representantes na plenária geral e no Fórum para o ano seguinte. O que faz com que as plenárias sejam, muitas vezes, homologatórias de decisões já negociadas no movimento e adequadas as propostas da administração. Os desorganizados (ou participantes eventuais) tem direito a se manifestar, mas acabam não fazendo parte do processo de decisão (estabelecido em cada região) dos investimentos públicos.

A participação, de acordo com esta passagem, não é algo aleatório que se daria de forma desorganizada e individual a partir de um chamado da Prefeitura Municipal. Ao contrário, anterior ao momento de mobilização e intervenção pública, existe um intenso e complexo processo de articulações, conflitos, negociações e deliberações que define grande parte da dinâmica e dos resultados do OP. A não consideração deste processo subterrâneo, o mero foco nas Plenárias ou no Fórum, omite o que está oculto embora seja o fundamento do que se delibera publicamente. E, na estruturação deste processo pouco visível, mas fundamental, os principais agentes são as lideranças do “movimento popular e/ou comunitário” com ou sem inserção em entidades formais. O reconhecimento deste fato ocorre quando, posteriormente, institucionalizam-se as “rodadas intermediárias”, ou seja, as reuniões, organizadas e conduzidas de forma diferenciada em cada região em função da sua história de organização, onde são negociadas e definidas as prioridades regionais a serem apresentadas na segunda rodada de plenárias regionais. Neste sentido, conforme reconhece o

controle do Estado. O Conselho do Orçamento deve ser uma ‘entidade’ de poder compartilhado,

trecho citado anteriormente, a abertura formal do OP para a participação individual e eventual, não significa que todos os indivíduos tenham a mesma possibilidade de intervir no processo; apesar do direito reconhecido de todos participarem, o poder de influenciar nas definições do processo depende, em grande parte, da inserção dos indivíduos nas redes de organização popular existentes na cidade.

Por fim, como síntese destes vários elementos indicados acima, temos no OP de 1991 a relativa consolidação, sempre sujeita a mudanças, do que posteriormente será conhecido como o “ciclo do orçamento”: a construção das prioridades pelos setores participantes das diferentes regiões; as plenárias regionais para a prestação de contas, escolha das prioridades e eleição de delegados e representantes do Fórum (os “Conselheiros”); a constituição do Fórum do Orçamento Participativo; a produção da proposta orçamentária a ser enviada à Câmara de Vereadores; a construção do Plano de Obras e Investimentos (o “PI”); a fiscalização da execução do “PI” no ano seguinte.

A discussão do orçamento em 1992 mantém praticamente as mesmas características do ano anterior, com a introdução de uma mudança importante nos critérios para a distribuição dos recursos. Mantiveram-se os critérios “carência do serviço ou infra-estrutura” (com peso 3), “população em áreas de carência máxima” (com peso 2) e “população total da região” (com peso 1). O critério de “importância da região para o desenvolvimento urbano de Porto Alegre” foi extinto e o critério “mobilização popular” (com peso 1) foi substituído pelo critério “prioridade da região” (com peso 2), que, além de conferir um peso maior às definições de prioridades das regiões, constitui-se em critério mais objetivo para apreender a mobilização regional, uma vez que se pressupõe que os setores mais mobilizados seriam os com maior influência na definição das prioridades.

*

Com base nesta reconstrução da trajetória de organização popular e da “participação popular” na discussão do orçamento municipal, pode-se confirmar as definições do Capítulo anterior, que haviam estabelecido o associativismo, o compromisso governamental e a capacidade de investimento como as principais variáveis explicativas da “participação popular” no OP em Porto Alegre. Em vista disso, essas variáveis serão testadas na análise de processos de OP desenvolvidos nos municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão, no sentido de definir sua capacidade explicativa

onda cada parte exerce o poder que conseguiu construir e acumular autonomamente.

destes processos e, caso isso se confirme, sua possibilidade de generalização como um modelo de explicação desta forma específica de ação coletiva.

CAPÍTULO 3. ALVORADA, GRAVATAÍ E VIAMÃO: CARACTERÍSTICAS MUNICIPAIS E FORMATOS INSTITUCIONAIS DOS PROCESSOS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.

O objetivo deste capítulo é proceder a uma caracterização dos municípios cujos processos de participação serão submetidos à análise comparativa no próximo capítulo. Tal caracterização mostra-se necessária para situar os diferentes contextos nos quais se desenvolvem os processos de “participação popular” que serão comparados, possibilitando identificar e ter presente diferenças e similitudes entre os casos e como estas se relacionam com a questão da construção da ação coletiva orientada para a participação na gestão municipal. Tendo em vista tal objetivo, o presente capítulo está subdividido em duas seções: primeiramente, uma caracterização geral dos municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão, enfocando suas formações históricas, suas infra-estruturas urbanas e características sócio-econômicas e as condições de atuação do Poder Público Municipal; em segundo lugar, apresenta-se uma breve descrição da estrutura e do funcionamento do Orçamento Participativo em cada um dos municípios.

A título de contextualização, torna-se necessário situar alguns aspectos da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)⁵⁵, na qual todos os municípios em análise estão integrados. Ao longo do século XX, particularmente a partir dos anos

⁵⁵ A RMPA foi criada em 1974, sendo originariamente constituída por 14 municípios. Em 1989 passou a ser composta por 23 municípios. Em 1996 incorpora mais um município, atingindo seu número atual de 24 municípios. São eles: Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba,

50, a RMPA constituiu-se em espaço de grande concentração de atividades econômicas e, por conseqüência, de contingentes populacionais. A distribuição destas atividades econômicas e populações, no entanto, não foram homogêneas no espaço da RMPA. Neste sentido, observa-se uma concentração econômica, particularmente das indústrias, no eixo Porto Alegre/Novo Hamburgo, articulado em torno da BR-116. Por outro lado, os municípios localizados mais ao leste da região, deslocados em relação a este eixo, tenderam a constituir-se como “cidades-dormitório”. Assim, como destaca METROPLAN (1995b:2),

(...) cresceram as áreas com características urbanas nos municípios de Cachoeirinha, Gravataí, Alvorada e Viamão (eixo Leste), fato reforçado pela implantação de grandes loteamentos e conjuntos habitacionais. Esses municípios, apesar de já abrigarem indústrias em seus territórios, ainda funcionam como cidades-dormitório, uma vez que suas populações dependem dos empregos de outros municípios, principalmente Porto Alegre.

A situação acima descrita é ilustrada através dos dados sobre o deslocamento da população na RMPA:

Quadro 22. Matriz Origem e Destino (todos os modos e motivos; viagens por dia útil; porcentagem no destino)

Destino Origem	Total	AL	CC	CB	CN	EV	ES	GR	GU	NH	PA	SL	SG	SS	VM
AL	100	43,4	0,7	0,0	1,0	0,0	0,1	1,0	0,2	0,1	52,6	0,1	0,0	0,0	0,7
CC	100	0,8	48,2	0,0	2,6	0,0	0,4	18,0	0,1	0,3	28,3	0,6	0,0	0,5	0,2
CB	100	0,0	0,1	81,4	0,0	0,1	0,0	1,7	0,0	11,9	0,9	0,9	2,8	0,1	0,0
CN	100	0,4	0,6	0,0	68,4	0,3	3,4	0,5	0,3	0,5	21,8	1,1	0,1	2,5	0,2
EV	100	0,0	0,0	0,3	3,1	63,1	0,3	0,1	0,0	28,6	1,1	2,5	0,2	0,7	0,0
ES	100	0,1	0,5	0,0	13,3	0,2	51,7	0,5	0,2	1,2	10,7	4,4	0,0	17,0	0,1
GR	100	0,9	11,7	0,2	1,2	0,0	0,5	60,4	0,0	0,2	23,9	0,3	0,0	0,2	0,4
GU	100	0,6	0,0	0,0	1,7	2,6	0,3	0,2	70,5	0,1	25,9	0,2	0,0	0,1	0,5
NH	100	0,1	0,1	2,9	0,7	0,0	0,5	0,1	0,0	83,1	1,3	7,1	0,7	1,0	0,0
PA	100	2,5	1,1	0,0	3,2	0,4	0,4	1,2	0,6	0,2	87,5	0,5	0,0	0,4	2,5
SL	100	0,1	0,3	0,4	2,4	0,0	2,3	0,3	0,1	10,2	6,1	70,9	0,3	6,2	0,0
SG	100	0,0	0,0	3,3	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	3,3	0,6	0,6	91,6	0,2	0,0
SS	100	0,1	0,5	0,2	8,7	0,0	14,9	0,3	0,5	3,3	9,3	10,1	0,1	51,7	0,2

Ivoti, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Sapiranga, Triunfo e Viamão. Ver mapas (Anexos 1, 2 e 3).

VM	100	0,7	0,3	0,0	0,4	0,0	0,0	0,4	0,2	0,0	51,5	0,1	0,0	0,1	46,3
Total	100	2,8	2,2	1,8	8,6	0,7	2,1	3,2	1,4	7,1	59,0	4,5	1,6	2,4	2,8

Fonte: *A REGIÃO Metropolitana de Porto Alegre* (s.d.:16).

(AL – Alvorada; CC – Cachoeirinha; CB – Campo Bom; CN – Canoas; EV – Estância Velha; ES – Esteio; GR – Gravataí; GU – Guaíba; NH – Novo Hamburgo; PA – Porto Alegre; SL – São Leopoldo; SG – Sapiranga; SS – Sapucaia do Sul; VM – Viamão).

Os dados acima indicam que alguns municípios, particularmente Alvorada e Viamão, apresentam uma alta taxa de deslocamento de suas populações para fora do município, especialmente para Porto Alegre que, nos dois casos, é o destino de mais da metade das viagens. Isto expressa uma forte dependência das populações destes municípios em relação às oportunidades, sejam de trabalho, sejam de consumo, existentes em outras cidades da RMPA.

O deslocamento populacional para municípios periféricos da RMPA foi determinado, entre outros fatores, pelo progressivo encarecimento da terra em Porto Alegre, gerado não apenas pela evolução urbana da cidade, mas também pelo surgimento de leis urbanísticas que oneravam o processo de construção habitacional ao imporem padrões de exigência mais elevados.⁵⁶

⁵⁶ A importância das novas Leis de Loteamentos, particularmente de Porto Alegre (Lei nº 1.233 de 06/01/1954), no sentido do deslocamento para municípios periféricos da produção e consumo habitacional voltado às populações de baixa renda também é destacada por FILCHTNER (1979:141-142), que salienta que a nova lei (...) *estabeleceu novas normas para os loteamentos em Porto Alegre. Normas estas que vieram a ter importante repercussão na estruturação espacial da Região Metropolitana de Porto Alegre.*

Através da nova legislação existia a possibilidade de serem abertos loteamentos em qualquer parte do município de Porto Alegre, desde que atendidas às exigências propostas para sua implantação, como a completa urbanização (...) da área loteada e a doação de áreas para implantação de equipamentos públicos. (...) O conjunto destes requisitos [ampliados pelos Decretos nº 732, de 1954; 835, de 1955 e Lei nº 1.657, de 1957] constituíram-se, então, em fatores determinantes a um estancamento, quase total, na produção de loteamentos, em Porto Alegre, especialmente, àqueles destinados à população de baixa-renda. Assim sendo, as vilas-dormitório de Porto Alegre que proliferavam no eixo Norte – em Canoas –, e Leste/Nordeste – Viamão, Gravataí –, passaram a ter sobradas razões de crescimento. Os limites de Porto Alegre a Norte, Leste e Nordeste foram, então, cercados por um colar de loteamentos que passaram a abrigar contingentes crescentes de população. Assim, estes novos contingentes populacionais, em que pese aumentarem a população total dos Municípios, não provocaram o crescimento das suas sedes.[destaques da autora]

A RMPA se caracteriza, então, por ser uma área de forte atração populacional, gerando um processo de concentração que se expressa nos dados abaixo:

Quadro 23. Evolução da População do RS e da RMPA – 1940-1985

Anos	RMPA	RS	% RMPA no RS
40	405.320	3.320.689	12,2
50	590.310	4.164.821	14,2
60	1.029.619	5.448.823	18,9
70	1.531.257	6.664.891	23,0
80	2.231.392	7.773.837	28,7
85	2.658.599	8.450.492	31,5

Fonte: METROPLAN. *Região Metropolitana de Porto Alegre – informações e análise*. Porto Alegre: METROPLAN, 1988. (P.97)

Este padrão de atração e crescimento mantém-se ao longo da década de 80, com diversos municípios da RMPA apresentando taxas de crescimento populacional bastante superiores à média do Estado do Rio Grande do Sul no período. Como salienta OLIVEIRA (1995:8),

Tomando por parâmetro a taxa de crescimento da população do Estado em seu conjunto [no período 1980-1991] (1,48% a.a.), verificamos que poucos municípios (32 unidades) tiveram um incremento populacional significativamente superior a esse índice, ou seja, com taxas acima de 3% a.a., podendo, portanto, ser classificados como áreas de atração. Esses municípios, à exceção de localidades do litoral norte, estão situados na Região Metropolitana de Porto Alegre e no eixo que dela se estende até Caxias do Sul, portanto, situados na região nordeste. Além das taxas elevadas de incremento da população, eles apresentaram crescimento absoluto destacado, especialmente Gravataí, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Viamão e Alvorada, todos com uma variação superior a 50.000 habitantes entre 1980 e 1991.

Nos anos 90, a RMPA ainda mantém uma taxa de crescimento populacional superior ao conjunto do Rio Grande do Sul, mas com um declínio significativo nos seus valores, conforme o quadro abaixo:

Quadro 24. População absoluta e taxa de crescimento dos municípios da RMPA – 1980-91 e 1991-96

Município	Pop. Absoluta 1980	Pop. Absoluta 1991	Pop. Absoluta 1996	Taxa de Crescimento a.a. 80/91	Taxa de Crescimento a.a. 91/96
Porto Alegre	1.125.477	1.263.403	1.288.879	1,06	0,40
Canoas	220.425	279.127	284.059	2,17	0,35
Viamão	117.418	169.176	196.685	3,38	3,06

SM	131.422	15,84	161.388	17,98	123.112	18,64	139.089	14,63	103.670	10,62	270.754	26,26
Sem declaração	4.842	0,58	7.466	0,83	3.257	0,49	26.171	2,75	25.656	2,63	26.595	2,58
Total	829.724	100	897.805	100	660.614	100	950.830	100	975.883	100	1031020	100

Fonte: MARTINS; MAMMARELLA (1997:7).

Outro aspecto que caracteriza a evolução urbana da RMPA, especialmente a partir da década de 70, é o crescimento das áreas de habitação irregular. Estas áreas apresentaram, ao longo dos anos 80 e 90, um forte crescimento, tanto em termos do número de vilas irregulares quanto em relação ao número dos seus habitantes. Como destaca METROPLAN (1995a:6-7),

Na última década [1980-91] as vilas irregulares apresentaram um crescimento significativo, ou seja, a população vileira em relação a população total da RMPA [excetuando o município de Porto Alegre] na década de 80 passou de 8,6% para 13,5% representando um crescimento da ordem de 57%. Este crescimento é bem maior que o apresentado pelo crescimento da população total: enquanto a população da RMPA, exceto Porto Alegre, crescem 4,6% ao ano na década passada, neste mesmo período a população das vilas crescem 9,8% ao ano, ou seja, num ritmo duas vezes superior à população total.

Os dados abaixo indicam o resultado do rápido crescimento das áreas irregulares e de suas populações, observando-se que já em 1991 mais de um quinto da população da RMPA, ou seja, um em cada cinco habitantes, viviam em vilas irregulares:

Quadro 26. Participação da população de vilas no conjunto da população da RMPA - 1991

Municípios	Nº de casas	População Estimada nas vilas	População Total 1991	Pop. nas vilas/Pop. Total (%)
Porto Alegre	96.945	387.778	1.262.631	30,7
Demais Municípios da RMPA	56.536	237.451	1.753.329	13,5
Total RMPA	153.481	625.229	3.015.960	20,7

Fonte: METROPLAN (1995b:7)

A carência habitacional constitui-se em um grave problema da RMPA, que, por um lado, exerce um forte poder de atração populacional, mas, por outro, não oferece oportunidades de inserção econômica e de moradia àquela população. Uma

das expressões mais significativas do problema de acesso à moradia foi o ciclo de ocupações dos conjuntos habitacionais ocorrido no ano de 1987, na RMPA. Estas ocupações iniciam-se em Alvorada e estendem-se por diversos municípios, acabando por envolver uma população estimada entre 80.000 e 100.000 pessoas e a ocupação de mais de 20.000 unidades habitacionais.⁵⁷ Os dados abaixo indicam a dimensão do processo de ocupações:

Quadro 27. Conjuntos Habitacionais ocupados, número de unidades e número de pessoas - 1987

Município	Nº de unidades	Conjunto Habitacional	Nº de pessoas
Alvorada	2.040	11 de Abril	10.200
Canoas	6.236	Guajuviras	31.180
Porto Alegre	4.800	Rubem Berta	19.400
Cachoeirinha	1.694	G. Esperança	8.480
Alvorada	107	João Pessoa	535
Alvorada	308	Jardim Porto Alegre	1.540
Alvorada	25	Algarve	125
Porto Alegre	1.304	Parque dos Maias II	6.520
Gravataí	739	Morada do Vale III	3.695
Porto Alegre	1.112	Leopoldina II	5.060
Porto Alegre	446	Fernando Ferrari	2.230
Porto Alegre	300	Humaitá	1.500
Porto Alegre	36	Lindóia	180
Gravataí	800	Morada do Vale I	4.000
Alvorada	1.600	Umbu	8.000
Total	20.449		102.245

Fonte: BAIERLE (1992:240)

3.1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DOS MUNICÍPIOS DE ALVORADA, GRAVATAÍ E VIAMÃO

3.1.1 Município de Alvorada

3.1.1.1 Histórico:

⁵⁷ Para uma análise específica do processo das ocupações e, mais detidamente, da ocupação do Conjunto Campos Verdes/Onze de Abril em Alvorada, ver AZEVEDO (1998). As ocupações também são abordadas por BAIERLE (1992).

O município de Alvorada⁵⁸, que faz limite com os municípios de Porto Alegre, Gravataí, Cachoeirinha e Viamão, apresenta uma área relativamente pequena, em torno de 73 km² e uma população em torno de 173.000 habitantes, segundo informações da Prefeitura Municipal.⁵⁹ Como município autônomo, Alvorada tem uma origem relativamente recente, constituindo-se a partir da emancipação, em 17 de setembro de 1965, das localidades de Passo do Feijó e Passo da Figueira, pertencentes até então ao 3º Distrito de Viamão. Tais localidades começam a constituir-se como núcleos urbanos na década de 40, quando surgem os primeiros processos de loteamento nesta região. Como afirma VIRGINIO (2000:61),

Os primeiros lotes – 40 ao todo – dão origem à Vila do Passo do Feijó. De 1953 à 1965 são aprovados 31 loteamentos urbanos. (...) Neste momento, mais precisamente em 1945, o estabelecimento do ônibus como principal meio de transporte de massa foi um dos fatores que interferiram no processo de loteamento e ocupação na periferia da Capital.

Assim, observa-se um rápido processo de ocupação do solo urbano em Alvorada, fruto de uma grande demanda de moradias populares para uma população atraída (...) pelo desenvolvimento das atividades comercial e industrial dos bairros da zona norte de Porto Alegre (VIRGINIO, 2000:61). Tal processo, que caracteriza não só Alvorada mas toda a Região Metropolitana, é assim sintetizado por RIGATTI (1983:137-138):

Uma das explicações possíveis – para se compreender porque, na década de 50, ocorre um processo de parcelamento de terra urbana de tal magnitude como o que sucedeu em praticamente toda a Região Metropolitana de Porto Alegre – pode ser encontrada na questão referente ao processo de desenvolvimento e concentração espacial da industrialização, no Estado, que vai-se desenvolver de modo mais acelerado na década de 50, localizando-se na Região Metropolitana de Porto Alegre, principalmente na cidade de Porto Alegre e ao longo da BR-116. É esse desenvolvimento industrial que dá margem às altas taxas de crescimento demográfico, verificado nas cidades da RMPA, ocasionadas por fluxos migratórios. Num processo paralelo e simultâneo, verificam-se

⁵⁸ Ver mapas (Anexos 1, 2 e 3).

⁵⁹ A Base de Informações Municipais coloca o município de Alvorada com uma população residente de 162.005, dado cuja fonte é a *Contagem de População* do IBGE, de 1996.

pressões sobre a terra urbana, uma vez que essa população busca solucionar o seu problema de moradia.

Assim, como salienta FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1999:46),

Situando-se na Região Metropolitana de Porto Alegre, Alvorada é caracterizada como uma cidade-dormitório, que recebe a população excedente dos municípios vizinhos – Porto Alegre, Cachoeirinha, Gravataí e mesmo de cidades do interior, atraída, por um lado, pelos aluguéis mais baratos, ou pelas possibilidades de morar em áreas invadidas; por outro, pela localização privilegiada no centro da RMPA, o que facilita o deslocamento diário daqueles que trabalham em outro município.

Este tipo de ocupação do solo era viabilizado pela produção de loteamentos populares, estimulada pelo baixo custo da terra no município, diretamente relacionado à ausência de controle e fiscalização pública sobre a ação dos loteadores. Como afirma VIRGINIO (2000:61),

Os loteamentos eram aprovados e os lotes vendidos sem qualquer fiscalização da Prefeitura de Viamão. Mesmo após a emancipação, tanto a Câmara de Vereadores de Alvorada quanto a Prefeitura e os proprietários das Chácaras se sujeitaram ao que determinava o poder econômico. Com efeito, os loteadores lucraram muito com a venda dos lotes, de tamanho cada vez menores, desconsiderando a necessidade de uma urbanização planejada.

Além desta falta de fiscalização, a própria legislação urbanística de Alvorada, estudada com profundidade por RIGATTI (1983), foi em geral extremamente permissiva e pouco exigente em relação aos projetos de loteamentos, resultando em (...) *uma série de loteamentos apenas com as ruas e lotes demarcados, sem nenhuma infra-estrutura* (1983:73).

Frente a isto, conclui VIRGINIO (2000:62):

O resultado deste crescimento, desprovido de planejamento, foi a ausência de saneamento, iluminação, comunicação, escolas, transporte, segurança pública e desorganização das vias de circulação – lotes sem ligação por ruas. Estas condições – ou a falta delas – conferia aos lotes um preço acessível a população de menor poder aquisitivo. Esta foi a marca do processo de ocupação do solo da Cidade de Alvorada, isto é, um processo sujeito as regras capitalistas de uso e exploração da propriedade onde não se mora onde se quer mas o poder aquisitivo permite.

Os resultados do processo de implantação dos loteamentos no município de Alvorada podem ser sintetizados pelo trecho do Plano Diretor de Alvorada (PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA, 1980:79) abaixo:

A desorganização ocupacional do espaço, foi fruto de uma especulação imobiliária inicial, que ao promover a ocupação do solo barato pela população de baixo poder aquisitivo, promoveu por consequência, uma alta taxa de ocupação. Esses fatos aliados à ausência de um saneamento básico e serviços de infra-estrutura, promovidos pela ineficácia de uma Lei de Loteamentos, geraram uma baixa qualidade de vida para a população do município.

Somando-se a este processo de loteamento privado, observa-se em Alvorada a presença de diversos casos de ocupação de áreas urbanas por populações impossibilitadas de adquirirem seja no mercado, seja através de políticas públicas, o acesso à moradia. A dimensão e o crescimento das vilas de ocupação irregular em Alvorada se expressa nos seguintes dados:

Quadro 28. Valores absolutos e relativos do crescimento de vilas irregulares e de número de domicílios nas vilas irregulares em Alvorada e RMPA – 1980-1991

	Vilas Irregulares				Domicílios em Vilas Irregulares			
	1980 A	1991 B	Crescimento		1980 E	1991 F	Crescimento	
			Absoluto C=(B-A)	% D=(C/A)			Absoluto G=(F-E)	% H=(G/E)
Alvorada	10	36	26	260,0	1.525	3.379	1.854	121,6
RMPA*	167	508	341	204,2	20.835	56.536	34.039	163,4

Fonte: FEE (1999:99)

* Excluído o município de Porto Alegre

Assim, tem-se um processo de ocupação desordenada do espaço, constituindo-se um tecido urbano fragmentado, desprovido na sua maior parte de bens e serviços públicos e em situação de irregularidade e ilegalidade. As características do espaço urbano de Alvorada são identificadas por RIGATTI (1983:204-205), que destaca:

O surgimento de Alvorada se dá em consequência da implantação de sucessivos loteamentos de reduzido preço e padrão, que se destinavam a absorver um contingente de população de baixa renda que afluía à região metropolitana em busca de emprego. Esses loteamentos, ao se implantarem segundo a disponibilidade de terras e sem nenhuma orientação de ocupação geravam uma área desestruturada e sem definição clara de áreas hierarquizadas dentro do espaço urbano. O funcionamento dessa área urbana também parece refletir desagregação, uma vez que, utilizando-se como indicador, por exemplo, o transporte coletivo entre Alvorada e Porto Alegre (...),

observa-se que diversas vilas de Alvorada possuem linhas próprias de ligação com a capital do Estado, sem vinculação, portanto, com o espaço urbano daquela cidade, considerado como uma unidade.

Além dos loteamentos e ocupações, o espaço urbano de Alvorada, assim como de alguns outros municípios da RMPA, foi fortemente marcado pela política de implantação de grandes Conjuntos Habitacionais a partir do final dos anos 70. Em virtude do baixo custo da terra em Alvorada e, por outro lado, sua posição de centralidade na RMPA (particularmente sua proximidade com Porto Alegre), o município foi objeto de grandes projetos de conjuntos habitacionais, sob a política do Banco Nacional de Habitação (BNH). A informação abaixo é esclarecedora sobre o impacto destes novos conjuntos habitacionais na estrutura urbana de Alvorada: somente dois destes conjuntos – a Vila Umbú, com 8.000 lotes, e o Jardim Algarve, com 15.000 – representam quase 50% do total de lotes produzidos no município desde o início de sua ocupação (RIGATTI, 1983:118). Tal impacto expressa-se no quadro abaixo:

Quadro 29. Evolução dos loteamentos no Município de Alvorada – 1946-1980

Período	Nº de loteamentos	Área Loteada (ha)	% sobre o total	Nº de lotes	% sobre o total
1946-1950	6	313,40	10,39	2.340	4,70
1951-1955	23	786,20	26,07	11.840	23,80
1956-1960	9	395,17	13,10	6.322	12,71
1961-1965	9	280,99	9,32	3.323	6,68
1966-1970	-	-	-	-	-
1971-1975	-	-	-	-	-
1976-1980	7	1.240,15	41,12	25.930	52,11
Total	54	3.015,91	100,00	49.755	100,00

Fonte: RIGATTI (1983:132)

Estes grandes conjuntos habitacionais, no entanto, pelas exigências de renda que colocavam para o acesso aos financiamentos do Sistema Financeiro da Habitação, eram inacessíveis às populações pobres residentes em Alvorada, criando uma situação de convivência de grandes contingentes de população com carências habitacionais ao lado de enormes conjuntos habitacionais vazios. Esta situação de

forte demanda por habitação e a existência de vários conjuntos abandonados são alguns dos fatores que levaram ao grande movimento de ocupações, em 1987, referido anteriormente, que começa em Alvorada com a ocupação de 200 unidades do Conjunto Campos Verdes/Onze de Abril.

Em virtude de seu processo de formação, Alvorada encontra-se entre os municípios com maior crescimento populacional na RMPA, crescendo a uma taxa superior à média da região Segundo os dados do Quadro 24 acima (p.166), o município cresceu 4,09% ao ano entre 1980-91 e 2,66% ao ano entre 1991-96, sendo neste último período o sexto município em taxa de crescimento populacional. Assim, Alvorada aumentou sua população em quase 20 mil habitantes em apenas 5 anos e em mais de 70 mil nos 16 anos entre 1980 e 1996, ou seja, um aumento de mais de 77% tomando-se como base o ano de 1980 (passando de 91.380 habitantes para 162.005). Esta alta taxa de crescimento populacional expressa-se, atualmente, no fato de Alvorada apresentar-se como a terceira cidade em densidade populacional no Estado do Rio Grande do Sul, como 2.222 hab./km², ficando atrás apenas dos municípios de Esteio (2.725 hab./km²) e Porto Alegre (2.598 hab./km²).

Em relação à trajetória política recente de Alvorada, em 1996, quando da eleição à Prefeitura Municipal, tem-se o coroamento de um ciclo de crescimento eleitoral do Partido dos Trabalhadores, com a vitória da candidata a Prefeita pelo PT e Frente Popular, a vereadora Stela Farias Lopes, que obtém 35.630 votos ou 44,57% dos votos da cidade. Geovani Garcia dos Santos, do PDT, alcança o segundo lugar com 21.638 votos ou 27,67% dos votos. Em terceiro lugar, atrás da soma de votos brancos e nulos (que somaram 10.193 votos ou 13,03% dos votos), ficou Marne Feijó, do PMDB, com 9.098 votos ou 11,64% dos votos. Tais números indicam uma

polarização eleitoral entre os candidatos do PT e da PDT, que juntos somam mais de 70% dos votos.

Fechando a trajetória política municipal, nas eleições municipais de 2000 ocorre a reeleição de Stela Farias Lopes pela Frente Popular (agora com a participação do PDT na coligação, indicando o candidato a vice-prefeito – o vereador Edson Borba), que obtém 53.226 votos ou 57,47% dos votos. Em segundo lugar, João Carlos Brum, do PTB, com 28.130 votos ou 30,37% dos votos. Em terceiro lugar, atrás dos votos brancos e nulos (que somaram 9.833 votos ou 10,62% dos votos), ficou Aira Jimenez, do PPB, com 1.233 votos ou 1,33% dos votos. Este resultado indica uma polarização ainda mais acirrada do que na eleição anterior, somando o primeiro e o segundo colocados mais de 85% do votos. Além disso, o reduzido número de candidatos e a formação de amplas coligações indicam também uma disputa polarizada entre as forças políticas no governo e as forças de oposição.

3.1.1.2 Características sócio-econômicas e de infra-estrutura urbana:

Alvorada, como resultado de sua evolução urbana esboçada acima, caracteriza-se por ser uma cidade com uma infra-estrutura urbana precária e habitada por uma população, na sua quase totalidade urbana (99,93%), que em geral apresenta baixos níveis de renda e escolaridade. Tal situação expressa-se através dos indicadores do Índice Social Municipal Ampliado (ISMA) calculado pela Fundação de Economia e Estatística⁶⁰. Os dados do ISMA para Alvorada foram os seguintes:

Quadro 30. Índice Social Municipal Ampliado de Alvorada, por bloco de variáveis e geral, média no período 1991-1996

⁶⁰ As variáveis que compõem os indicadores do ISMA são as seguintes: a) **Condições de domicílio e saneamento** – média de moradores por domicílio, proporção de domicílios abastecidos com água tratada e proporção de municípios urbanos com coleta de esgoto cloacal; b) **Educação** – taxa de reprovação do ensino fundamental, taxa de evasão do ensino fundamental, taxa de atendimento no ensino médio e taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos ou mais; c) **Saúde** – unidades ambulatoriais por 1.000 habitantes, leitos hospitalares por 1.000 habitantes, número de médicos por 10.000 habitantes, percentual de crianças nascidas com baixo peso e taxa de mortalidade de menores de cinco anos; d) **Renda** – concentração de renda, proporção da despesa social no orçamento municipal (educação e cultura, habitação e urbanismo, saúde e saneamento, e assistência e previdência) e Produto Interno Bruto *per capita*.

Município	Condições de domicílio e saneamento		Educação		Saúde		Renda		Geral	
	Índice	ordem	índice	ordem	índice	ordem	índice	ordem	Índice	ordem
Alvorada	0,59	63	0,45	365	0,18	424	0,45	98	0,42	286

Fonte: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE) (2000).

Estes dados do ISMA mostram que Alvorada encontra-se em situação de grande carência, atingindo baixos valores em variáveis como Saúde e Educação, nas quais a classificação do município é muito negativa. Além disso, mesmo que a classificação em termos de Condições de Domicílio e Saneamento e Renda apresente uma melhora relativa, não deve ser esquecido que a população de Alvorada é uma população na sua quase totalidade urbana, o que torna mais significativa a dependência destes elementos na definição de suas condições de vida.

A situação de carência transparece ainda na classificação de Alvorada pelo Índice de Desenvolvimento Social, calculado para o ano de 1991. Segundo este Índice, Alvorada se localiza entre os municípios gaúchos de reduzido IDS, atingindo um índice de 0,507, o menor entre os municípios da RMPA (MARTINS, MAMMARELA, 1999:22).

As carências nos aspectos de infra-estrutura urbana refletem-se em diversos dados colhidos. Em termos de esgotamento sanitário, por exemplo, Alvorada reproduz a situação crítica do conjunto da RMPA. Segundo dados da FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (1995:não paginado), em 1990, apenas 1.624 economias no município encontravam-se atendidas por rede de esgoto do tipo separador absoluto, ou seja, num universo estimado de 163.672 habitantes apenas 7.308 ou 4,5% da população tinham acesso a este serviço⁶¹. Por

⁶¹ Segundo dados de MARTINS, MAMMARELLA (1999:48) para 1991, apenas 0,49% dos domicílios de Alvorada encontram-se ligados a rede geral de esgoto. Estes números apresentam uma diferença significativa com o dado apresentado em PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA (s.d.:2), que afirma ser de 15% a população do município atendida com rede tipo separador absoluto.

outro lado, excluindo-se as residências que utilizavam o sistema de fossa séptica, os dados do Censo de 1991 apontaram que 26,31% dos domicílios de Alvorada não possuíam qualquer sistema de coleta de esgotos, descarregando seus detritos diretamente em cursos d'água, ruas, etc.. Além disso, os dados do Censo de 1991 indicaram que 15,39% dos domicílios do município não tinham ligação à rede de energia elétrica e 6,37% não possuíam canalização de água, o que mostra uma grande precariedade em termos das condições de vida de seus moradores.⁶² A isto se soma o fato de que 14,74% não contavam com serviço de coleta de lixo.

O município apresenta também grande carência em termos de habitação popular adequada. Resultado de uma trajetória de ocupações irregulares e concentração de uma população excluída do acesso à moradia em locais mais valorizados e/ou melhor servidos de infra-estrutura, Alvorada apresenta um significativo déficit habitacional, assim caracterizado pela FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1999:50):

(...) as necessidades habitacionais das famílias com renda de até cinco salários mínimos chegam a 13.000 unidades, isto é, quase 35% a mais do que o total de domicílios existentes no Município (37.241). (...) Por outro lado, quase um terço das pessoas residentes no Município habitava em domicílios com densidade média de mais de duas pessoas por dormitório (...), sendo que a média no Estado para esse indicador é de 21,1%. Desse modo, pode-se considerar esse dado como evidência da baixa qualidade de vida da população de Alvorada.

Como cidade-dormitório, Alvorada é habitada por uma população que depende, na sua maioria, de empregos ou outras atividades econômicas realizadas fora do município, particularmente em Porto Alegre. Esta situação de dependência econômica pode ser apreendida pelos dados apresentados pela FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1999:46 – nota 43):

⁶² Estes dados se diferenciam novamente dos dados apresentados em PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA (s.d:2), em que se afirma que 98% da população do município está ligada à rede

Cerca de dois terços dos empregados residentes em Alvorada trabalham em municípios vizinhos, sendo 50,2% em Porto Alegre e 14,5% em outros municípios próximos, como Cachoeirinha, Canoas, Gravataí, São Leopoldo e Novo Hamburgo. Dessa forma, trabalham em Alvorada apenas 35,1% do total dos empregados residentes no próprio Município.⁶³

A característica de “cidade-dormitório” se expressa também nos dados anteriormente referidos sobre o deslocamento populacional na RMPA (Quadro 22, p.164). Através destes dados, percebe-se que a maior parte dos deslocamentos da população de Alvorada tem como destino não a própria cidade (43,4% das “viagens”, menor valor entre os municípios da RMPA), mas sim Porto Alegre (52,6% das “viagens”, proporcionalmente o maior valor entre os municípios da RMPA). Em números absolutos, isto significa a ocorrência diária de mais de 48.000 deslocamentos de Alvorada para Porto Alegre. Neste sentido, somente as linhas de ônibus entre Porto Alegre e Alvorada são responsáveis pelo transporte de aproximadamente 18% do total de passageiros do Estado (BREITBACH, 1997:132), indicando o volume do trânsito populacional entre os dois municípios.

Incapaz de oferecer oportunidades de emprego e/ou trabalho à maior parte de sua População Economicamente Ativa, Alvorada apresenta a seguinte divisão em termos de suas atividades econômicas:

Quadro 31. Evolução da participação dos setores de atividade na renda interna de Alvorada – 1980/1990

	Setor Primário	Setor Secundário/ Industrial	Setor Terciário/Serviços	
			Subsetor Comércio	Subsetor Serviços
1980	1,04%	35,64%	19,99%	43,33%
1990	0,32%	37,64%	14,48%	47,56%

Fonte: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1999:47).

de água e 99% à rede elétrica.

⁶³ Estes dados que caracterizam Alvorada como “cidade-dormitório” são reforçados pelos de RIGATTI (1983:163-164): *Os dados levantados pela Metroplan, para a elaboração do Plano Diretor de Alvorada, em 1979 apontavam que, da população economicamente ativa da cidade (58% do total da população), 78,3% trabalhavam em Porto Alegre, 17,7% trabalhavam em Alvorada e 4% trabalhavam em outros municípios da RMPA. Percebe-se claramente que Alvorada não oferece emprego para sua população economicamente ativa e, por outro lado, o crescimento demográfico ali verificado, não tem relação nenhuma com o crescimento econômico da cidade. Alvorada parece ser, então, um grande bairro residencial ligado diretamente com as atividades econômicas desenvolvidas em Porto Alegre.*

Através destes dados, percebe-se que o setor primário é praticamente insignificante na vida econômica de Alvorada, em razão da urbanização quase total da área e da população do município. Por outro lado, as atividades industriais possuem um valor significativo na composição da renda municipal. Percebe-se ainda a primazia do setor terciário na renda da cidade (62,04%), verificando-se redução do peso do subsetor comércio e um aumento progressivo do subsetor serviços.

Do ponto de vista da população ocupada, tem-se a seguinte distribuição:

Quadro 32. Distribuição das pessoas ocupadas de 10 anos ou mais de idade, por setor de atividade, em Alvorada – 1980/1990

Setores de atividade	1980		1990	
	Total	%	Total	%
Setor Primário	153	0,45	292	0,52
Setor Industrial	15.940	46,61	19.673	34,84
Subtotal do Setor de Serviços	18.106	52,94	36.500	64,64
Comércio	4733	13,84	10.613	18,80
Comércio de mercadorias	4733	13,84	10.613	18,80
Demais serviços	13.373	39,10	25.887	45,85
Transporte e comunicação	2.796	8,18	4.948	8,76
Serviços auxiliares de atividades econômicas	-	-	1.771	3,14
Prestação de serviços	7.582	22,17	13.739	24,33
Social	1.414	4,13	2.544	4,51
Administração pública	857	2,51	1.787	3,16
Outras atividades	724	2,12	1.098	1,94
Total	34.199	100,00	56.465	100,00

Fonte: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1999:110-111).

Em termos da ocupação dos trabalhadores percebe-se novamente o predomínio do setor serviços, que responde por mais de 64% das pessoas ocupadas em 1990, seguido do setor industrial, com 34,84%. Comparando-se tais dados com os do Quadro 31 acima, observa-se um processo de deslocamento dos trabalhadores para o setor serviços mesmo com crescimento das atividades industriais na renda interna de Alvorada. Portanto, o aumento das atividades industriais não tem sido acompanhado por aumento das oportunidades de emprego na indústria, gerando um aumento dos trabalhadores que precisam buscar no setor serviços oportunidades de trabalho e/ou emprego.

A fragilidade da economia de Alvorada, cuja participação na renda do Estado do Rio Grande do Sul era de apenas 0,24% em 1991⁶⁴, pode ser expressa ainda pelo fato de que, segundo dados de 1990 (METROPLAN, s.d.:11), haviam na cidade 298 estabelecimentos industriais, com um número de 1.780 empregados. Ou seja, além de poucas indústrias, estas tendem a ser micro e

⁶⁴ Discriminando esta participação por setor, tem-se os seguintes números, para 1990: 0,01 na renda estadual da agropecuária, 0,26 na indústria, 0,30 no comércio e 0,28 nos serviços (BARCELLOS, 1997:tabela 20).

pequenos empreendimentos, uma vez que apresentam em média menos de 6 empregados por estabelecimento. Como confirmação disto colocam-se os dados da tabela abaixo, referentes ao ano de 1996:

Quadro 33. Distribuição das unidades de empresas e do pessoal ocupado em Alvorada de acordo com o número de empregados por unidade local - 1996

	Unidades de Empresas	%	Pessoal Ocupado	%
Unidades Locais – 1 a 4 pessoas ocupadas	2.832	92,65	4.057	41,92
Unidades Locais – 5 a 9 pessoas ocupadas	125	4,09	812	8,39
Unidades Locais – 10 a 19 pessoas ocupadas	47	1,54	604	6,24
Unidades Locais – 20 a 29 pessoas ocupadas	27	0,88	627	6,48
Unidades Locais – 30 a 49 pessoas ocupadas	11	0,36	422	4,36
Unidades Locais – 50 a 99 pessoas ocupadas	7	0,23	452	4,67
Unidades Locais – 100 a 249 pessoas ocupadas	5	0,16	635	6,56
Unidades Locais – 250 a 499 pessoas ocupadas	0	0	0	0
Unidades Locais – 500 a 999 pessoas ocupadas	1	0,03	907	9,37
Unidades Locais – 1000 ou mais pessoas ocupadas	1	0,03	1.162	12,00
Total	3.056	100	9.678	100

Fonte: FEE. *Base de Informações Municipais*.

A relativa pobreza econômica do município de Alvorada pode ser melhor apreendida através de algumas outras informações. Em primeiro lugar, Alvorada apresenta o quarto PIB *per capita* mais baixo entre os municípios do Estado (US\$ 618,67, para o ano de 1994), numa evolução onde o aumento progressivo no valor do PIB tem sido acompanhado por uma piora crescente da classificação do município em relação ao conjunto dos municípios do Rio Grande do Sul. Isto se expressa nos dados abaixo:

Quadro 34. PIB *per capita* e posição no ranking do Estado, do município de Alvorada – 1980/1994

Município	1980		1990		1994		Aumento 94/80 (%)
	PIB <i>per capita</i>	Posição no Ranking	PIB <i>per capita</i>	Posição no Ranking	PIB <i>per capita</i>	Posição no Ranking	
Alvorada	369,01	232	570,22	332	618,67	424	67,66

Fonte: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1999:103)

Em segundo lugar, a precariedade econômica do município reflete-se nos baixos níveis de renda de sua população, conforme os dados dos quadros abaixo:

Quadro 35. Rendimento médio mensal das pessoas de 10 anos ou mais no município de Alvorada (em salários mínimos) - 1991

Indigência: Até 1 ^{1/2}		Pobreza: Mais de 1 ^{1/2} a 3		Remediados: Mais de 3 a 5		Bem-estar: Mais de 5		Sem rendimento		Sem declaração		Total	
Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
31.227	28,90	21.664	20,05	7.990	7,39	4.013	3,71	42.472	39,40	593	0,55	108.059	100

Fonte: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1999:123)

Quadro 36. Domicílios por classes de rendimento nominal médio mensal do chefe do domicílio e percentual dos domicílios com chefes até 3 SM no município de Alvorada - 1991

Total	Sem rendimento	Até ½ SM	Mais de ½ a 1 SM	Mais de 1 a 3 SM	Até 3 SM	% dos chefes de domicílios
37.341	1.283	2.618	6.298	19.052	29.251	78,33

Fonte: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1999:123)

Estes dados indicam que a população de Alvorada, na sua grande maioria, é formada por indivíduos em situação de pobreza: mais de três quartos dos chefes de domicílio recebem até três salários mínimos e apenas 3,71% da População em Idade Ativa apresenta um rendimento mensal acima de 5 salário mínimos, ou seja, atinge a “linha de bem-estar”. Além disto, a taxa de indigência do município de Alvorada, calculada para o ano de 1990, era de 16,1% (FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 1999:96). Assim, o fato de Alvorada apresentar o menor Índice de Gini entre os 61 municípios tipicamente urbanos do RS (ou seja, municípios com uma população urbana igual ou acima de 20.000 habitantes e grau de urbanização igual ou superior a 50%)(MARTINS, MAMMARELLA, 1999:46), com um valor de 0,4382, indica a existência de uma sociedade local que tende a ser relativamente homogênea em termos de uma baixa condição econômica. Outro aspecto a ser destacado é o alto índice desemprego entre os trabalhadores dos município de Alvorada. Conforme FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1999:48), o desemprego (...) *abarca 22,3% da PEA municipal, o que está acima das taxa médias de desemprego obtidas para a Região Metropolitana como um todo, na faixa de 13 a 15% entre 1997 e 1998.*

Ou seja, pode-se caracterizar Alvorada como um município pobre habitado por uma população pobre, que vive no cotidiano situações de grande carência em termos das suas condições de vida. Esta realidade acabou forjando uma representação do município fortemente pejorativa, associando-o à pobreza, sujeira, violência e criminalidade.

3.1.1.3 – Evolução financeira da Administração Municipal:

Uma das determinantes centrais da capacidade de atuação do Poder Público Municipal refere-se à situação financeira do município, na medida em que esta condiciona de forma objetiva sua possibilidade de projetar e realizar de forma efetiva suas ações. A Prefeitura de Alvorada apresenta a seguinte evolução de suas receitas e despesas:

Quadro 37. Evolução da receita e despesa da Prefeitura Municipal de Alvorada – 1996-2000

Ano	Receita (R\$)	Despesa (R\$)
1996	18.035.355,94	23.331.574,08
1997	17.362.392,00	20.508.114,00
1998	32.784.679,02	30.152.983,00
1999	33.820.892,99	34.424.621,09
2000	43.489.489,21	44.396.446,82

Fonte: Prefeitura Municipal de Alvorada.

Observa-se que, em 1996 e 1997, as contas municipais apresentaram uma situação de déficit, uma vez que as despesas apresentaram valores superiores ao total da receita arrecadada. Somente no ano de 1998, estabelece-se uma situação de equilíbrio financeiro, com a arrecadação apresentando valores um pouco acima das despesas realizadas. Em 1999 e 2000, no entanto, as despesas voltam a superar a receita.

Na composição da sua receita, o município de Alvorada apresenta uma situação de forte dependência em relação às transferências de recursos de outras esferas governamentais, conforme os dados abaixo:

Quadro 38. Evolução e composição das receitas orçamentárias do município de Alvorada (valores em R\$) – 1996-1998

	1996	1997	1998
Receita Total (arrecadada)	18.035.356	17.362.392	32.784.679
Receitas Correntes	17.940.970	17.244.892	32.263.685
Receitas Tributárias	2.540.838	2.122.421	2.969.816
IPTU	1.053.786	725.169	1.138.112
ITBI	273.878	203.914	371.129
ISS	604.925	661.352	800.711
Taxas	530.510	513.630	640.700
Outros	77.740	18.355	19.164
Receita de Contribuições	461.348	645.853	713.521
Receita Patrimonial	27.322	7.305	364.998
Receita Agropecuária	-	-	-
Receita Industrial	-	-	60
Receita de Serviços	392.631	180.127	213.043
Transferências Correntes	12.953.641	13.011.629	23.420.876
Participação Receitas União (IPI,IR,ITR)	4.988.016	5.376.495	9.639.744
Outros União (convênios, comp.L.Kandir)	66.297	29.745	677.853
Participação Receitas Estado (ICMS,IPVA)	2.968.109	3.348.556	3.691.305
Outros Estado (convênios, Fundef)	3.270.274	3.079.357	6.933.154
Outras Rec. Correntes	1.565.189	1.277.557	4.581.371
Receita de Capital	94.386	117.500	520.994
Operações de Crédito	29.400	32.313	34.097
Alienação de Bens	13.786	85.187	295.245
Amortização de Empréstimos	-	-	-
Transferências de Capital	-	-	2.552
Outras Receitas de Capital	51.200	-	189.100

Fonte: Prefeitura Municipal de Alvorada.

Observa-se que Alvorada, mesmo tendo um pequeno aumento em termos do valor absoluto de suas receitas tributárias entre 1996 e 1998 (16,88%), do ponto

de vista do valor relativo destas no total da receita municipal, há um decréscimo no período: em 1996, as receitas tributárias correspondiam a 14,09% da receita total e em 1998, representavam apenas 9,06% da receita total. Por outro lado, as transferências que em 1996, correspondiam a 71,82% das receitas municipais, mantém, em 1998, um valor relativo bastante próximo, 71,44% (apesar de um aumento no seu valor absoluto de 80,8% entre 1996 e 1998). Assim, apesar de uma melhoria do desempenho da arrecadação em praticamente todas as rubricas, mantém-se a significativa dependência dos recursos das transferências, o que diminui o espaço de autonomia de ação governamental.

Por outro lado, o Governo Municipal enfrenta um limite objetivo ao aumento da arrecadação própria, que é estabelecido pela fragilidade econômica do município e a pobreza generalizada da maior parte da sua população, anteriormente caracterizados. Neste sentido, como afirma VIRGINIO (2000:55),

(...) sujeito à baixa renda dos contribuintes, o poder público municipal configura-se em agente dependente dos recursos externos. Não tendo como se desviar dos impactos da política tributária, centralizadora e concentradora do Governo Federal, a Prefeitura não consegue dispor de recursos capazes de financiar políticas públicas que significassem a potencialização do desenvolvimento econômico do Município.

A debilidade financeira da Prefeitura de Alvorada pode ser caracterizada também pela análise das despesas do município no mesmo período:

Quadro 39. Evolução e composição das despesas do Município de Alvorada (valores em R\$) – 1996-1998

	1996	1997	1998
Despesa Total (empenhada)	23.331.574	20.508.114	30.152.983

Despesas Correntes	21.225.392	19.023.864	22.785.649
Despesas de Custeio	20.058.836	17.621.380	20.296.546
Pessoal e Encargos Sociais	14.252.271	14.471.349	12.689.034
Outras Despesas de Custeio	5.806.565	3.150.031	7.607.512
Transferências Correntes	1.166.556	1.401.484	2.489.103
Transf. Intra-Governamentais (Fundo)	629.976	987.134	1.803.703
Transf. a Pessoas – Inativas	-	-	-
Transf. a Pessoas – Pensionistas	13.159	-	-
Transf. a Pessoas – Salário-Família	-	-	-
Encargos da Dívida Interna	13.816	202.947	396.282
Encargos da Dívida Externa	-	-	-
PASEP	4.419	193.429	280.118
Despesas de Capital	2.106.182	1.584.250	7.367.334
Investimentos	1.069.431	527.470	4.832.704
Inversões Financeiras	963	-	585.691
Transferências de Capital	1.035.789	1.056.780	1.948.940
Amortizações da Dívida Interna	1.035.789	1.056.780	1.948.940
Amortizações da Dívida Externa	-	-	-

Fonte: Prefeitura Municipal de Alvorada.

As despesas correntes, conforme os dados acima, apresentam-se com um valor elevado na composição da despesa total, apesar de apresentarem uma forte queda relativa no período: 90,97% em 1996, 92,31% em 1997 e 75,56% em 1998. Nesta diminuição é significativa a queda relativa e absoluta dos gastos com pessoal e encargos sociais, que evoluem de 61,08% em 1996, para 70,72% em 1997 e caem para 42,08% em 1998.

Como contrapartida desta diminuição relativa das despesas correntes e do aumento da receita municipal, observa-se um significativo crescimento do item investimentos, que passa de valores muito baixos em 1996 e 1997 (4,58% e 2,56% da receita total, respectivamente) para um valor de 16,03% em 1998 (com um crescimento de 351,89% no seu valor absoluto, entre 1996 e 1998).

No ano de 2000, a Prefeitura de Alvorada apresenta uma ampliação significativa na sua capacidade de investimento, cujo volume de recursos passa de R\$ 5.200.000,00, em 1999, para R\$ 9.200.000,00. Este aumento deve-se, principalmente, ao aporte de recursos do Fundopimes (Programa Integrado de Melhorias Sociais) do governo estadual, no valor de R\$ 3.345.118,50, o que possibilitou ao governo municipal a realização de pavimentação em 33 ruas, além de

investimentos em iluminação pública, na construção do Laboratório de Análises Clínicas Público e na modernização/informatização da Administração Municipal.

3.1.2 Município de Gravataí

3.1.2.1 Histórico:

O município de Gravataí,⁶⁵ segundo dados da Base de Informações Municipais referentes ao ano de 1996, possuía uma população residente de 206.023 pessoas, contando com uma área de 479 Km².

A trajetória histórica de constituição do município de Gravataí, do ponto de vista de sua configuração econômica, pode ser, esquematicamente, dividida em três momentos. Até praticamente metade do século XX, o município de Gravataí (que teve o início de sua povoação em 1755 e é elevado à condição de vila apenas no final do século XIX) esteve estruturado basicamente em torno das atividades agropecuárias, com um núcleo urbano reduzido e pouco dinâmico. A partir da década de 50, no entanto, no processo mais amplo de rápida expansão da RMPA já indicado anteriormente, Gravataí constitui-se como uma alternativa habitacional para os contingentes populacionais atraídos para a região, mas que não possuíam condições de estabelecerem-se nos municípios economicamente mais dinâmicos (Porto Alegre e Canoas). Neste segundo momento, Gravataí apresenta um significativo crescimento populacional, em especial na sua porção mais próxima à divisa com Porto Alegre (a qual irá emancipar-se em 1966, formando o atual município de Cachoeirinha), assumindo a “função” de cidade-dormitório na estrutura sócio-econômica da RMPA. Por fim, observa-se uma profunda alteração deste quadro entre os anos 70 e 80,

quando o município é objeto de uma política explícita de desconcentração das atividades industriais na RMPA, o que se expressa na instalação de um Distrito Industrial no município⁶⁶ (que passa a apresentar uma grande melhoria do ponto de vista da sua localização geo-econômica em virtude da construção da BR-290). Em virtude deste processo, a terceira fase da trajetória do município de Gravataí caracteriza-se pela passagem de uma situação de significativa precariedade econômica que lhe caracterizava enquanto cidade-dormitório, para uma condição relativamente positiva como um dinâmico núcleo de produção industrial na RMPA. O impacto da instalação do Distrito Industrial na estrutura econômica de Gravataí pode ser observado no quadro abaixo, elaborado a partir dos dados apresentados por TONI; ORTIZ (1991:94-95):

Quadro 40. Distribuição percentual da População Economicamente Ativa do município de Gravataí e em relação ao total no setor de ocupação da RMPA – 1970-1980

	1970				1980			
	Primário	Secundário	Terciário	Total	Primário	Secundário	Terciário	Total
Gravataí	4.326 (18,96)	4.813 (2,86)	6.754 (1,99)	15.893 (2,99)	2.525 (15,31)	20.282 (5,76)	18.389 (3,13)	41.814 (4,29)
RMPA	22.816 (100)	167.953 (100)	339.104 (100)	529.873 (100)	16.491 (100)	352.089 (100)	587.031 (100)	973.627 (100)

Fonte: Censo Demográfico 1970; Censo Demográfico 1980.

Segundo estes dados, observa-se que a PEA ocupada na indústria mais que triplicou entre 1970 e 1980, ao mesmo tempo que a PEA industrial de Gravataí dobrou a sua participação na composição da PEA industrial da RMPA, o que indica a profunda alteração de um município basicamente centrado na produção primária (o número de ocupados nos setores primário e secundário, em 1970, era praticamente o mesmo), para um município que progressivamente – ao longo dos anos 80 e 90 – constitui-se como um núcleo fortemente industrializado.

⁶⁵ Ver mapas (Anexos 1, 2 e 3).

⁶⁶ O projeto do Distrito Industrial de Gravataí foi elaborado em 1973 e gradativamente implantado até o ano de 1978 (TONI; ORTIZ, 1991:97)

Do ponto de vista da evolução demográfica, o município de Gravataí, de acordo com os dados do Quadro 24 (p.166), assim como Alvorada, é marcado por um crescimento populacional superior à média da RMPA, crescendo a uma taxa de 5,23% ao ano entre 1980-91 e 2,62% ao ano entre 1991-96. Em virtude deste crescimento, o município teve um acréscimo de praticamente 25 mil habitantes apenas entre os anos de 1991 e 1996 e de quase 103 mil no período de 1980 a 96, o que significa que Gravataí praticamente dobrou sua população em apenas 16 anos, com um crescimento de 99,4% tendo por base o ano de 1980 (passando de 103.321 habitantes para 206.023).

O crescimento populacional foi acompanhado por uma expansão da área urbanizada no município, resultando em um grau de urbanização de 92,72% da população do município em 1991 (BARCELLOS, 1997:tabela 20). O expressivo crescimento populacional em Gravataí centrou-se no aumento da população urbana, que no período de 1980-1991 cresceu a uma taxa de 7,29% ao ano. Já a população rural do município apresentou, no mesmo período, uma taxa de crescimento negativa, de -5,96%, indicando um processo de urbanização da população rural de Gravataí (OLIVEIRA, 1995:tabela 6).

Analisando a estruturação do espaço urbano de Gravataí, percebe-se que este foi profundamente marcado por ações privadas de produção e comercialização de loteamentos, os quais se caracterizaram pela ausência de infra-estrutura e serviços urbanos. Além disso, os loteamentos também careciam de planejamento que orientasse seus processos de produção. O resultado foi a proliferação de loteamentos sem articulação entre si, constituindo um espaço urbano fragmentado e desestruturado.

Somando-se ao processo de loteamentos no espaço urbano do município, em Gravataí também ocorre um processo de “urbanização” da área rural do município através da implantação de loteamentos nesta área. Segundo METROPLAN (1995b:3),

Gravataí apresentou a mais expressiva expansão da área urbanizada da RMPA [ao longo dos anos 80 e início dos 90] (...).O tecido urbano aumentou, tanto pelo preenchimento de vazios contíguos à área ocupada, como pela expansão desordenada de parcelamentos ao longo dos eixos viários que cortam o município (...). Chama atenção que Gravataí possui uma extensa área urbana legal, no entanto, em sua maioria, os novos parcelamentos ocorreram fora dela, pulverizando a área rural de ilhas urbanas e configurando um espaço com característica urbano-rural.

O processo de formação do espaço urbano de Gravataí através da ação dos loteadores privados gerou uma série de problemas, seja em termos da qualidade de vida da população moradora destes loteamentos, seja em termos da estrutura urbana do município, cujo ônus da resolução acabou ficando a cargo das Administrações Municipais (as quais geralmente careciam de recursos para e/ou interesse em buscar esta resolução).

O processo de expansão urbana de Gravataí, além da ação dos loteadores privados, está marcado pela expansão das ocupações irregulares, conforme indica o quadro abaixo:

Quadro 41. Valores absolutos e relativos do crescimento de vilas irregulares e de número de domicílios nas vilas irregulares em Gravataí e RMPA – 1980-1991

	Vilas Irregulares				Domicílios em Vilas Irregulares			
	1980 A	1991 B	Crescimento		1980 E	1991 F	Crescimento	
			Absoluto C=(B-A)	% D=(C/A)			Absoluto G=(F-E)	% H=(G/E)
Gravataí	18	79	61	338,9	1.460	4.103	2.643	181,0
RMPA*	167	508	341	204,2	20.835	56.536	34.039	163,4

Fonte: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1999:99)

* Excluído o município de Porto Alegre

Estes números indicam um intenso crescimento no número de ocupações irregulares em Gravataí entre os anos 80 e 90, ficando acima da média da RMPA. Em relação ao número de vilas irregulares, Gravataí é o município da RMPA que apresenta o maior crescimento das vilas irregulares, tanto do ponto de vista absoluto

(com a formação de 61 novas vilas irregulares no período) quanto relativo (com um crescimento de 338,9% no número de vilas).

O desenvolvimento urbano de Gravataí também foi marcado pela política habitacional dos governos militares, sendo o município objeto de grandes empreendimentos habitacionais nos anos 80. Em virtude disto, Gravataí também encontra-se entre os locais nos quais desenvolveram-se as ocupações de conjuntos habitacionais em 1987, com a ocupação de mais de 1.500 unidades e o envolvimento de mais de 7.500 pessoas (ver acima Quadro 27, p.168).

Em relação à trajetória política recente de Gravataí, nas eleições à Prefeitura Municipal, em 1996, é eleito Daniel Bordignon, do PT, que faz uma votação de 35.355 votos, obtendo 36,36% do total de votos. Em segundo lugar, fica o candidato do PDT, José Mariano Garcia Mota, que recebe 33.205 votos ou 34,15% dos votos. Em terceiro lugar, fica a candidata do PTB, Nara Isabel Campo, com 8.953 votos ou 9,21% dos votos. O quarto colocado foi Darci Armando Heinze, do PSDB, obtendo 5.585 votos ou 5,74% dos votos. Os outros três candidatos (do PMDB, PAN e PSB) atingiram uma votação pouco expressiva, obtendo juntos menos de 4% dos votos. Por estes dados, observa-se uma forte polarização das eleições de 1996, marcada pelo confronto entre o candidato do PDT e o candidato da Frente Popular, que juntos obtém mais de 70% dos votos.

Nas eleições municipais de 2000, Daniel Bordignon é reeleito com a expressiva votação de 66.558 votos, o que representa 56,97% do total de votos. Em segundo lugar, fica o candidato do PMDB, Marco Aurélio Soares Alba, com 27.128 votos, ou seja, 23,22% dos votos. Em terceiro lugar, com 8.669 votos ou 7,42% dos votos, ficou o candidato do PSB, José Mariano Garcia Mota. Por fim, em quarto lugar ficou Luiz Cláudio Pereira, do PDT, como 4.970 votos ou 4,25% dos votos.

Os números acima expressam um forte crescimento eleitoral do PT e da Frente Popular, que obtém em torno de 30.000 votos a mais do que na eleição de 1996, praticamente dobrando a sua votação. Por outro lado, percebe-se novamente

uma polarização, agora entre o candidato do PT e o do PMDB, que juntos obtém mais de 80% do total de votos. Por fim, observa-se também um forte declínio eleitoral do PDT, que passa de 34% dos votos em 1996, para 4% em 2000, com uma diminuição absoluta de quase 30.000 votos entre as duas eleições.

3.1.2.2 Características sócio-econômicas e de infra-estrutura urbana:

Gravataí apresenta, por um lado, algumas características que lhe aproximam de Alvorada e Viamão, enquanto que, por outro lado, apresenta profundas diferenças em relação àqueles municípios. Esta caracterização da realidade urbana e sócio-econômica de Gravataí parte dos seguintes dados do ISMA:

Quadro 42. Índice Social Municipal Ampliado de Gravataí, por bloco de variáveis e geral, média no período 1991-96

Município	Condições de domicílio e saneamento		Educação		Saúde		Renda		Geral	
	índice	ordem	índice	ordem	Índice	Ordem	índice	Ordem	índice	ordem
Gravataí	0,54	134	0,61	187	0,33	311	0,46	89	0,49	120

Fonte: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE), 2000

Estes dados indicam que o município de Gravataí situa-se no grupo dos 30% melhor classificados no ISMA. Tal situação é refletida também pelo posicionamento de Gravataí no Índice de Desenvolvimento Social (IDS), no qual o município obteve, para o ano de 1991, um valor de 0,803, o que representa uma classificação de município com elevado IDS (MARTINS, MAMMARELLA, 1999:22).

Apesar destes índices, Gravataí apresenta, do ponto de vista da infra-estrutura urbana, uma série de carências que afetam negativamente as condições de vida de sua população. Particularmente precário é o atendimento da população do município por sistema de coleta e tratamento de esgoto. Segundo dados da FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (1995:não paginado),

referentes ao ano de 1990, o município não apresentava sistema de esgoto do tipo separador absoluto. Já os dados apresentados por MARTINS, MAMMARELLA (1999:49), referentes a 1991, conferem a Gravataí a existência de apenas 0,43% dos domicílios ligados a rede geral de esgoto, ou seja, praticamente inexistia o acesso da população do município a esta infra-estrutura básica.

Ainda sobre as condições urbanas, segundo dados de MARTINS, MAMMARELLA (1999:45), para o ano de 1991, 7,33% dos domicílios não possuíam ligação à rede de energia elétrica e 12,47% não eram atendidos por serviço de coleta de lixo. Além disto, há grande número de vilas irregulares na cidade e de pessoas nelas habitando, o que indica uma grande carência em termos de habitação popular no município.

Do ponto de vista sócio-econômico, Gravataí apresenta uma realidade diferente em relação aos municípios de Viamão e Alvorada. A economia de Gravataí encontra-se fortemente alicerçada na produção industrial, cuja centralidade na composição da renda interna de Gravataí pode ser apreendida dos números abaixo:

Quadro 43. Estrutura da renda interna municipal de Gravataí – 1990

Agropecuária	Indústria	Comércio	Serviços	Terciário/Serviços Total
1,15	78,25	4,84	15,77	20,61

FONTE: BARCELLOS (1997:tabela 20)

Observa-se que a participação industrial é de quase 80% na renda de Gravataí. Por outro lado, apesar de possuir uma área rural significativa, a participação desta na renda do município é pouco expressiva. Por fim, o conjunto do setor terciário/serviços responde por pouco mais de um quinto da renda municipal, diferenciando-se de forma significativa das realidades econômicas de Viamão e Alvorada, onde o setor terciário/serviços é o principal setor na composição da renda daqueles municípios.

A vitalidade econômica de Gravataí expressa-se na sua participação na composição da renda estadual: este município respondia, no ano de 1990, por 1,68% do total da renda estadual (MARTINS, MAMMARELLA, 1999:51). Já a participação por setor apresentava a seguinte distribuição: 0,18% da renda na agropecuária, 0,65% da renda no setor de serviços e, destacadamente, 3,68% da renda industrial do estado (o que colocava Gravataí como o sexto colocado em termos de renda industrial)⁶⁷ (BARCELLOS, 1997:tabela 20).

A estrutura econômica de Gravataí pode ser caracterizada também a partir dos dados da Base de Informações Municipais da tabela abaixo:

Quadro 44. Distribuição das unidades de empresas e do pessoal ocupado em Gravataí de acordo com o número de empregados por unidade local - 1996

	Unidades de Empresas	%	Pessoal Ocupado	%
Unidades Locais – 1 a 4 pessoas ocupadas	4.856	89,53	7.212	23,52
Unidades Locais – 5 a 9 pessoas ocupadas	285	5,25	1.841	6,00
Unidades Locais – 10 a 19 pessoas ocupadas	139	2,56	1.806	5,89
Unidades Locais – 20 a 29 pessoas ocupadas	43	0,79	1.019	3,32
Unidades Locais – 30 a 49 pessoas ocupadas	36	0,66	1.352	4,41
Unidades Locais – 50 a 99 pessoas ocupadas	25	0,46	1.904	6,21
Unidades Locais – 100 a 249 pessoas ocupadas	23	0,42	3.541	11,54
Unidades Locais – 250 a 499 pessoas ocupadas	11	0,20	3.645	11,88
Unidades Locais – 500 a 999 pessoas ocupadas	3	0,05	2.826	9,21
Unidades Locais – 1000 ou mais pessoas ocupadas	3	0,05	5.519	18,00
Total	5.424	100	30.665	100

Fonte: FEE. Base de Informações Municipais.

Estes dados mostram uma situação diferenciada em relação aos municípios de Alvorada e Viamão. Gravataí apresenta um número absoluto de empresas muito maior do que os outros dois municípios, o que expressa a sua vitalidade econômica. Por outro lado, a presença de 40 unidades com mais de 100 empregados contrasta com o baixo número de empresas de maior porte nos dois outros municípios (7 empresas com mais de 100 empregados em Alvorada e 8 em

⁶⁷ A realidade econômica de Gravataí, além do desenvolvimento industrial que se mantém nos anos 90, está sofrendo forte alteração com a instalação da montadora da General Motors no município, o

Viamão). Por fim, em decorrência direta da existência de um maior número de grandes empresas, em Gravataí, um significativo contingente do pessoal ocupado trabalha em empresas de maior porte: mais de 50% trabalha em empresas acima de 100 empregados e mais de 25% em empresas que possuem acima de 500 empregados.

A relativa vitalidade econômica de Gravataí expressa-se ainda em uma série de aspectos que concluem esta caracterização. Em primeiro lugar, Gravataí apresenta um PIB *per capita*, calculado para o ano de 1991, de US\$ 3.000, o que representa mais de quatro vezes o de Viamão e mais de cinco vezes o de Alvorada, indicando as disparidades econômicas entre estes municípios. Em relação aos indicadores de pobreza, Gravataí também apresenta números um pouco melhores do que os apresentados por Alvorada e Viamão. Os chefes de domicílio com renda de até 3 salários mínimos, segundo dados de 1991, correspondiam a 68,61% do total de chefes de domicílio (MARTINS, MAMMARELLA, 1999:47). Por outro lado, a taxa de indigência, calculada para 1990, atingia 12,4% da população municipal (MARTINS, MAMMARELLA, 1999:45).

3.1.2.3 – Evolução financeira da Administração Municipal:

A Prefeitura Municipal de Gravataí apresenta a seguinte evolução em termos da composição e valores de suas receitas:

que deve aumentar significativamente a participação de Gravataí na renda industrial do estado e o peso da indústria na composição da renda municipal.

Quadro 45. Evolução das receitas da Prefeitura Municipal de Gravataí – 1996-2000

	1996		1997		1998		1999		2000	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
Receitas Próprias										
IPTU	1.357.083	4,10	1.477.173	4,06	2.241.579	3,92	2.357.652	3,58	1.730.483	2,13
ITIVBI	696.299	2,10	708.188	1,95	860.556	1,48	1.032.329	1,57	1.128.353	1,38
ISSQN	2.187.328	6,60	2.435.778	6,70	2.937.539	5,01	2.832.635	4,30	3.990.795	4,90
ISVCLG	20.433	0,06	-	-	-	-	-	-	-	-
Taxas	850.935	2,57	979.856	2,70	1.831.386	3,12	1.826.419	2,77	2.456.487	3,02
Receitas diversas	111.623	0,34	175.702	0,48	1.048.141	1,79	977.271	1,48	675.580	0,83
Multas e Juros	220.846	0,66	226.621	0,62	272.546	0,46	372.955	0,56	908.689	1,11
Dívida Ativa	450.088	1,36	784.346	2,16	884.036	1,51	1.468.281	2,23	1.911.439	2,35
Outras receitas	309.190	0,93	476.432	1,31	751.065	1,28	716.443	1,09	5.422.347	6,66
Sub-total	6.203.825	18,73	7.264.096	19,97	10.826.848	18,46	11.583.985	17,58	18.224.173	22,40
Transferências										
FPM	7.483.793	22,60	8.156.057	22,43	9.394.858	16,02	10.209.873	15,50	11.522.832	14,16
IRRF	314.636	0,95	615.074	1,69	637.848	1,09	887.697	1,35	1.077.669	1,32
ITR	26.300	0,08	14.265	0,04	69.655	0,12	50.355	0,07	42.415	0,05
LC 87/96 (Kandir)	-	-	-	-	1.585.729	2,70	1.242.587	1,88	1.535.559	1,89
SUS	-	-	-	-	169.560	0,29	72.603	0,11	101.637	0,12
PAB	-	-	-	-	1.636.124	2,79	2.595.783	3,94	2.540.697	3,12
Outras Trans. União	1.173.528	3,54	1.128.355	3,10	246.356	0,42	1.105.060	1,68	1.478.736	1,82
ICMS	16.567.304	50,03	16.792.405	46,18	16.393.840	27,95	19.200.297	29,14	21.869.053	26,88
IPVA	705.038	2,13	1.159.011	3,19	1.525.158	2,60	1.795.061	2,72	2.353.336	2,89
IPI/Exportação	-	-	-	-	964.525	1,64	1.149.601	1,74	1.001.523	1,23
FUNDEF	-	-	-	-	12.791.830	21,81	14.104.972	21,41	16.913.400	20,79
PRADDEM	-	-	119.898	0,33	181.015	0,31	157.309	0,24	92.074	0,11
Salário Educação	-	-	-	-	961.276	1,64	1.244.585	1,89	1.815.419	2,23
Outras Trans. Estad.	639.933	1,93	1.106.389	3,04	1.237.898	2,11	406.859	0,62	728.780	0,89
Outras Transf.	520	0,01	5.666	0,01	26.000	0,04	67.770	0,10	55.743	0,07
Sub-total	26.911.052	81,26	29.097.120	80,02	47.821.672	81,54	54.290.412	82,41	63.128.873	77,60
Total Geral	33.114.877	100	36.361.216	100	58.648.520	100	65.874.397	100	81.353.046	100

Fonte: Prefeitura Municipal de Gravataí.

Os dados acima indicam uma significativa evolução nas receitas da Prefeitura de Gravataí, que aumentam mais de 145% no período de 1996 a 2000, sendo que as receitas próprias aumentaram em torno de 193% e as receitas de transferências, 111%. Em relação às receitas próprias, observa-se que praticamente todas as rubricas apresentaram crescimento no período, conferindo a estes recursos um papel expressivo na composição do total das receitas municipais (em média, 19% do total dos recursos). Por outro lado, as receitas de transferências também foram crescentes em todo o período, representando em média 81% do total da receita municipal. Na composição das receitas de transferências, três rubricas apresentam uma importância central, na medida em que seu valor mantém-se entre 60% e 70% dos recursos transferidos: o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que, apesar de uma evolução positiva em termos de seus valores absolutos, caiu de 22% para 14% em termos da sua importância relativa na receita total; o Imposto sobre

Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), que também apresenta uma evolução positiva em termos absolutos e negativa em termos relativos, caindo de 50% para 26% a sua participação na arrecadação municipal; o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF), implantado em 1998 e que passou a representar em torno de 21% da receita do município.

Na composição da receita da Prefeitura de Gravataí expressa-se a relativa vitalidade econômica do município, constituindo uma realidade diferenciada em comparação àquela encontrada em Alvorada e Viamão. O alto valor das receitas próprias indica a existência de maior capacidade de contribuição tributária em Gravataí, o que está em grande medida relacionado a maior riqueza econômica deste município. Por outro lado, o alto valor do ICMS na arrecadação municipal, superando largamente o valor deste imposto nos outros municípios, também está em relação direta com o dinamismo da economia de Gravataí. Neste sentido, quando são comparadas as receitas totais do ano de 2000 nos três municípios, observa-se que a receita de Gravataí (R\$ 81.000.000,00) é praticamente o dobro da arrecadada por Alvorada (R\$ 43.000.000,00) e em torno de 40% maior que a de Viamão (R\$ 48.000.000,00).

Em relação à sua despesa, a Prefeitura de Gravataí apresenta a seguinte evolução:

Quadro 46. Evolução das despesas da Prefeitura Municipal de Gravataí (valores empenhados) – 1996-2000

1996	1997	1998	1999	2000
R\$ 37.903.421,37	R\$ 36.060.911,00	R\$ 57.528.335,22	R\$ 75.772.151,72	R\$ 85.777.760,27

Fonte: Prefeitura Municipal de Gravataí.

Comparando-se os dados acima com os dados referentes às receitas, observa-se que a Prefeitura de Gravataí evolui de uma situação de déficit em 1996, para um relativo equilíbrio nos anos de 1997 e 1998. Em 1999 e 2000, no entanto, as

contas municipais voltam a apresentar uma situação de déficit, com as despesas superando as receitas arrecadadas (especialmente no ano de 1999, quando as despesas ficaram em torno de 13% acima das receitas). Em termos da composição destas despesas, o principal item é constituído por pessoal, que no ano de 1999 correspondeu a 54% das despesas (R\$ 41.227.349,64) e, em 2000, a 55% (R\$ 46.993.946,57).⁶⁸

3.1.3 Município de Viamão

3.1.3.1 Histórico:

O município de Viamão,⁶⁹ situado à leste da RMPA, possui uma área de 1.488 Km² e uma população estimada para 1996 em 196.685 habitantes (Base de Informações Municipais).

Viamão é um dos núcleos urbanos mais antigos do Estado do Rio Grande Sul, datando a sua fundação de 14 de setembro de 1741. Durante 10 anos, de 1763 a 1773, o município foi sede do Governo Estadual, posteriormente transferida para o Porto dos Casais (atual cidade de Porto Alegre). Em 1880, Viamão desmembra-se de Porto Alegre, sendo elevada à condição de vila e sede de município. Em 1939, Viamão passa à categoria de cidade.

A localização espacial de Viamão na RMPA marcou de forma significativa seu desenvolvimento recente. Como destaca o *ESTUDO preliminar do município de Viamão* (1974:15):

Viamão que encontra-se deslocado desses dois eixos principais [BR-116 e BR-290] e que tem sua base econômica na atividade agrícola teve seu crescimento demográfico nas duas últimas décadas pela simples expansão da zona residencial ou dormitório de Porto Alegre sem que tenha acompanhado qualquer crescimento significativo de sua base econômica.

⁶⁸ Em relação aos valores de investimento da Prefeitura de Gravataí, não foi possível a obtenção de dados comparáveis aos obtidos para os outros municípios. Os dados disponíveis para Gravataí são as informações dos balancetes anuais, cuja definição de investimento tende a diminuir o valor desta rubrica. Por estes dados, para o ano de 2000, por exemplo, Gravataí teria investido valores inferiores aos de Alvorada e Viamão, o que representa uma distorção que impede a comparação.

⁶⁹ Ver mapas (Anexos 1, 2, 3 e 4).

Frente a isto, a trajetória histórica de Viamão pode ser dividida em dois grandes períodos:

Um primeiro, correspondente ao período de formação do povoado e anos subsequentes, tendo como característica uma função agrícola – centro abastecedor de Porto Alegre. Um segundo período, a partir de 1950, quando em decorrência da promulgação de Leis de Loteamento para Porto Alegre e Canoas, Viamão passa a ter elevado incremento populacional, adquirindo uma função residencial em relação do pólo regional – Porto Alegre. [ESTUDO ..., 1974:4]

No contexto de forte crescimento populacional da RMPA a partir dos anos 50, sob um processo de industrialização acelerado desta região, Viamão passa a colocar-se como uma alternativa em termos de acesso à moradia para os setores mais pobres que passam a se estabelecer na RMPA.

O município tem mantido nas últimas décadas um alto crescimento populacional, apresentando, como Alvorada e Gravataí, uma taxa de crescimento anual superior à da RMPA. Entre 1980-91 o município aumentou sua população a uma taxa média de 3,38% ao ano e, entre 1991-96, cresceu a uma taxa de 3,06% ao ano, o que significa a quarta maior taxa de crescimento entre os municípios da RMPA no último período. Verificou-se aumento de 27.509 habitantes entre 1991-96 e de 79.267 habitantes entre 1980-1996, representando um crescimento de 67,5% de sua população em um período de 16 anos (passando de uma população de 117.418 para 196.685).

A população, além de concentrar-se na área urbana do município, tem progressivamente se deslocado para áreas caracterizadas como rurais, formando um espaço urbano fragmentado. Este processo de expansão para áreas rurais pode ser apreendido pelo fato de que o município de Viamão apresentava, em 1991, um grau de urbanização de 92,29% (OLIVEIRA, 1997:tabela 13), mas apenas 81,09% da população residindo na área urbana em 1996 (Base de Informações Municipais). Ou seja, mais de 10% da população urbana de Viamão reside em áreas não urbanas, o que retrata esse processo de expansão da área urbana sobre as periferias rurais do município. Isto resultou em um espaço urbanizado fragmentado e disperso, o que implica em altos custos em termos do atendimento das demandas de infra-estrutura e serviços dos núcleos urbanos encravados nas áreas rurais.

Um resultado significativo deste processo de crescimento e distribuição populacional foi o estabelecimento de uma grande desproporção entre a dimensão das áreas urbanas e rurais do município e suas respectivas populações. Com uma grande extensão territorial, Viamão tem como área rural quase 80% de seu território, onde reside, excluindo-se os bolsões urbanizados, uma

população pouco numerosa e dispersa. Por outro lado, em uma área de 20% do município concentra-se a quase totalidade da população municipal.

Outra característica marcante do processo de ocupação do espaço urbano de Viamão foi a constituição de loteamentos fragmentados, tendo como eixo orientador de sua localização a RS-040 e a proximidade com o município de Porto Alegre. Isto gerou uma progressiva localização da população no eixo formado entre o centro histórico de Viamão, que perdeu sua centralidade e passou a localizar-se no fim de sua área urbanizada, e a divisa municipal com Porto Alegre. Além disto, constituíram-se alguns núcleos de habitação na região próxima à Av. João de Oliveira Remião (Lomba do Pinheiro), cujo vínculo ocorria muito mais com o município de Porto Alegre do que com Viamão, o que acabou resultando em um processo de anexação de algumas destas localidades por Porto Alegre no início dos anos 90, fruto em grande medida da mobilização e demanda dos próprios moradores destas áreas.

A ausência de um núcleo urbano relativamente integrado gerou assim um tecido urbano disperso, com fraca articulação dos diversos loteamentos entre si e uma ligação muito mais intensa da população habitante destes loteamentos com a cidade de Porto Alegre do que com Viamão.

Como outros municípios da RMPA, Viamão apresenta na sua evolução urbana um grande número de vilas irregulares formadas através da ocupação de áreas do município, principalmente áreas verdes. Segundo informação da Prefeitura de Viamão, cerca de 80% das áreas públicas de Viamão encontram-se atualmente ocupadas. Este processo de crescimento das vilas irregulares no município pode ser apreendido pelos dados abaixo:

Quadro 47. Valores absolutos e relativos do crescimento de vilas irregulares e de número de domicílios nas vilas irregulares em Viamão e RMPA – 1980-1991

	Vilas Irregulares				Domicílios em Vilas Irregulares			
	1980 A	1991 B	Crescimento		1980 E	1991 F	Crescimento	
			Absoluto C=(B-A)	% D=(C/A)			Absoluto G=(F-E)	% H=(G/E)
Viamão	37	69	32	86,5	3.325	5.591	2.266	68,2
RMPA*	167	508	341	204,2	20.835	56.536	34.039	163,4

Fonte: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1999:99)

* Excluído o município de Porto Alegre

Apesar de apresentar um crescimento das vilas irregulares a uma taxa inferior ao conjunto da RMPA, é preciso ter presente que o município de Viamão, no ano de 1980 (que é tomado como base para o cálculo da evolução), já apresentava uma significativa presença das vilas irregulares

na cidade: era o primeiro município em número de vilas (37) e o segundo tanto em termos da população estimada habitando em vilas irregulares (14.963 pessoas, atrás apenas de Canoas, com 17.235) quanto em termos da proporção de moradores das vilas em relação à população total do município (12,7%, sendo superada apenas por Cachoeirinha, com 13,1%) (METROPLAN, 1982:57). Em função disto, no ano de 1991 Viamão aparece como o segundo município da RMPA em número de vilas (69, atrás de Gravataí, que possuía 79 vilas) e o quarto em termos do número de domicílio em vilas irregulares (5.591, atrás de Canoas, Novo Hamburgo e São Leopoldo).

Além das vilas irregulares, a evolução urbana de Viamão é marcada pela presença de loteamentos desprovidos de qualquer infra-estrutura ou serviço urbano. Tal fato é conseqüência da falta de uma política de controle e fiscalização municipal, o que é identificado pelo *ESTUDO ...* (1974:97):

O município possui a lei de loteamentos urbanos nº 557 que dispõe sobre as exigências para a aprovação do plano e das plantas de loteamentos de terrenos e dá outras providências. Mas não é cumprida com rigor. Verificou-se que há muitas obras em andamento que são clandestinas e o número é bastante expressivo por falta de fiscais nesta área.

Um sinal da importância e da continuidade destas práticas encontra-se no jornal da Secretaria do Planejamento, Habitação e Meio Ambiente (cujo nome é significativo: “Viamão Legal”), de fevereiro de 2000, que destaca o fato de que a Secretaria identificou a existência de 90 empreendimentos irregulares no município, muitos deles desenvolvendo atividades de comercialização de terrenos e moradias.

Em relação a sua história política recente, nas eleições municipais de 1996, o candidato Eliseu Fagundes Chaves, do Partido dos Trabalhadores, ganha o pleito com 42.540 votos (44,36% do total de votos), ficando em segundo lugar Tapyr Tabajara Canto da Rocha, do PDT, com 23.943 votos (24,96% dos votos) e, em terceiro lugar, Francisco Guimarães Gutierrez, do PTB, com 15.165 votos (15,81% dos votos). Este resultado significou um esgotamento eleitoral do PDT e, mais especificamente, da sua principal liderança local, o ex-prefeito Tapyr Rocha, até então considerado um político imbatível em nível municipal. Além disso, igualmente a Alvorada e Gravataí, encontra-se uma polarização entre PT e PDT, que juntos obtêm praticamente 70% dos votos.

Nas eleições para a Prefeitura, em 2000, ocorre a reeleição de Eliseu Fagundes Chaves, com 39.173 votos (34,29% do total de votos). Em segundo lugar ficou Glademir Vieira Moura, do

PMDB, com 24.373 votos (21,33% dos votos). Em terceiro lugar ficou Juarez Gutierrez de Souza, do PTB, com 23.334 votos (20,43% dos votos). Em quarto lugar ficou o candidato do PDT, Atidor da Silva da Cruz, com 12.776 votos (11,18% dos votos).

Os dados acima indicam a ocorrência de uma eleição não polarizada, sem a formação de uma ampla coligação dos partidos de oposição à atual administração do Partido dos Trabalhadores. Mesmo que os ataques e críticas ao governo municipal aproximassem todos os partidos oposicionistas, havia também uma grande disputa entre eles na busca da escolha do eleitor. O resultado foi uma dispersão da votação, que não se concentrou em um candidato específico e, assim, não possibilitou que um deles obtivesse a maioria dos votos.

Em segundo lugar, há um declínio significativo da votação do candidato do PT em relação às eleições de 1996: Eliseu Fagundes obteve, em 2000, 3.367 votos a menos do que em 1996 e seu percentual no total de votos baixou mais de 10% entre os dois pleitos. Neste sentido, mesmo com a vitória eleitoral, pode-se inferir uma relativa perda de apoio eleitoral da candidatura do PT. Este aspecto pode ser interpretado, se tivermos em conta o fato de que mais de 65% dos eleitores não votaram na Frente Popular (que foi reeleita com pouco mais de um terço dos votos), como uma insatisfação de uma parcela significativa dos eleitores com o desempenho desta força política à frente da Administração Municipal.

Por fim, observa-se a manutenção da tendência de declínio eleitoral do PDT, que ficou apenas no quarto lugar na disputa eleitoral, com uma votação um pouco superior a 10% dos votos, ou seja, menos da metade do que foi obtido pelo candidato do partido em 1996. Neste processo de declínio eleitoral do PDT, destaca-se o falecimento de Tapyr Rocha, que privou o partido, tradicionalmente organizado em torno de lideranças fortemente personalizadas, do seu principal líder e representante público ao nível municipal.

3.1.3.2 Características sócio-econômicas e de infra-estrutura urbana:

Em virtude da trajetória do município de Viamão, abordada acima, pode-se perceber que sua realidade urbana e sócio-econômica coloca-se bastante próxima da identificada no município de Alvorada. A caracterização desta realidade tem,

como primeiro passo, a análise dos dados do ISMA para Viamão, apresentados abaixo:

Quadro 48. Índice Social Municipal Ampliado de Viamão, por bloco de variáveis e geral, média no período 1991-96

Município	Condições de domicílio e saneamento		Educação		Saúde		Renda		Geral	
	Índice	ordem	índice	Ordem	índice	ordem	índice	Ordem	índice	ordem
Viamão	0,59	68	0,53	278	0,27	401	0,39	223	0,44	223

Fonte: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE), 2000.

Percebe-se que Viamão apresenta índices relativamente baixos nos indicadores de Educação, Saúde e Renda, indicando a precariedade de grande parte da população deste município tanto em termos de acesso aos serviços públicos, quanto em termos de sua situação sócio-econômica. Além disso, como foi destacado para Alvorada, uma classificação mais positiva no índice referente a Condições de Domicílio e Saneamento pode ocultar uma situação de infra-estrutura bastante precária para as necessidades de uma população altamente urbanizada. Esta precariedade expressa-se no baixo Índice de Desenvolvimento Social de Viamão, cujo valor de 0,580 o coloca entre os municípios de IDS reduzido, superando, dentre os municípios da RMPA, apenas o índice de Alvorada (0,507) (MARTINS, MAMMARELLA, 1999:22).

Analisando as condições da infra-estrutura urbana, observa-se que em termos de esgotamento sanitário, Viamão encontra-se em situação semelhante ao conjunto da RMPA. Segundo dados da FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL (1995:não paginado), em 1990, apenas 1.057 economias no município encontravam-se atendidas por rede de esgoto do tipo separador absoluto, ou seja, num universo estimado de 186.607 habitantes apenas 4.756 ou 2,5% da população

tinha acesso a este serviço. Já MARTINS, MAMMARELLA (1999:49) apresentam números ainda mais negativos em relação às condições de saneamento em Viamão: no ano de 1991, apenas 0,17% dos domicílios do município estavam ligados à rede geral de esgoto, ou seja, praticamente inexistia o acesso a esta infra-estrutura básica.

Ainda com referência à infra-estrutura urbana, segundo dados de 1991, 15,70% dos domicílios de Viamão não tinham ligação à rede de energia elétrica (FEE, 1999:96). Além disto, neste mesmo ano 24,57% dos domicílios não eram atendidos pelo serviço de coleta de lixo (MARTINS, MAMMARELLA, 1999:49). Por fim, mesmo sem dados que indiquem com relativa precisão a carência de moradias em Viamão, os números apresentados anteriormente sobre o crescimento e a dimensão das ocupações irregulares no município permitem ter uma noção relativamente clara do déficit habitacional existente e das graves conseqüências que ele produz em termos das condições de vida de parcela significativa dos viamonenses.

Do ponto de vista sócio-econômico, o município de Viamão é caracterizado, assim como Alvorada, como uma “cidade-dormitório”, cuja população em grande parte depende de trabalhos e/ou empregos em outros municípios para obtenção de sua renda, particularmente em Porto Alegre. Esta dependência em relação à Capital vai expressar-se na forte presença dos deslocamentos dos habitantes de Viamão para Porto Alegre, como mostra o Quadro 22 (p.164). Segundo os dados apresentados, mais da metade (53,7%) dos deslocamentos cuja origem é Viamão dirigem-se para fora do município, sendo que Porto Alegre é o destino de 51,5% das viagens. Em números absolutos isto significa um volume de 48.234 deslocamentos diários de Viamão para Porto Alegre, que é o segundo maior volume de deslocamentos de um município da RMPA para Porto Alegre (o primeiro município em volume é Canoas). Em vista disto, somente as linhas de ônibus Porto Alegre-Viamão, segundo BREITBACH (1997:132), respondem por quase 22% do total de passageiros transportados no Estado

por linhas intermunicipais, o que indica a importância do deslocamento de pessoas entre estes municípios.

A economia de Viamão, cuja fragilidade expressa-se na participação de apenas 0,35% na composição da renda do Estado (sendo 0,99% da agropecuária, 0,11 da indústria, 0,40 do comércio e 0,38 dos serviços)(BARCELLOS, 1997:tabela 20), encontra-se estruturada da seguinte forma:

Quadro 49. Estrutura da renda interna municipal de Viamão - 1990

Agropecuária	Indústria	Comércio	Serviços	Serviços Total
30,65	11,40	13,60	44,35	57,95

Fonte: MARTINS, MAMMARELLA (1999:51)

Através destes dados pode-se perceber que a economia de Viamão estrutura-se centralmente em torno dos Serviços e da Agropecuária, que juntos respondem por mais de 88% da renda interna do município. A forte presença da Agropecuária na composição da renda de Viamão apresenta, no entanto, um aspecto que merece destaque: como uma parte importante do processo produtivo, especialmente na lavoura do arroz (que tem forte presença no município), é altamente mecanizada, a presença da agropecuária na renda municipal não encontra correspondência na oferta de postos de trabalho. Neste sentido, segundo dados da Base de Informações Municipais para o ano de 1995, apenas 4.337 pessoas estavam ocupadas em estabelecimentos agropecuários em Viamão, o que representa apenas 3,41% da população entre 15 e 64 anos do município.⁷⁰ Assim, um dos principais setores na composição da renda municipal possui uma débil expressão na geração de oportunidades de emprego para a população do município.

Em segundo lugar, deve-se destacar a forte presença do item serviços, que individualmente responde por quase metade da renda da cidade. Somado ao item

⁷⁰ Segundo o *ESTUDO preliminar do município de Viamão (1974:24)*, Em 1970, de acordo com o IBGE, existiam 7 580 pessoas ocupadas no setor primário, ou seja, cerca de 74,0% do emprego total do município. Este dado, comparado com o número de empregados em 1995, indica o declínio do setor primário como alternativa de trabalho para a população viamonense.

comércio, esta participação chega a quase 60% da renda municipal, caracterizando a economia de Viamão como fortemente baseada nas atividades do setor terciário.

Por fim, a economia do município de Viamão apresenta uma débil presença das atividades industriais. Segundo dados de 1990 (METROPLAN, s.d.:13), o município possuía 298 estabelecimentos industriais, que empregavam somente 1.307 trabalhadores. A média de menos de 4,5 trabalhadores por estabelecimento indica o predomínio de micro e pequenas empresas no município.

O predomínio de micro e pequenas empresas na economia de Viamão é confirmado pelos dados da Base de Informações Municipais:

Quadro 50. Distribuição das unidades de empresas e do pessoal ocupado em Viamão de acordo com o número de empregados por unidade local - 1996

	Unidades de Empresas	%	Pessoal Ocupado	%
Unidades Locais – 1 a 4 pessoas ocupadas	3.466	91,35	4.878	37,54
Unidades Locais – 5 a 9 pessoas ocupadas	196	5,16	1.253	9,64
Unidades Locais – 10 a 19 pessoas ocupadas	64	1,68	901	6,93
Unidades Locais – 20 a 29 pessoas ocupadas	35	0,92	841	6,47
Unidades Locais – 30 a 49 pessoas ocupadas	15	0,39	548	4,22
Unidades Locais – 50 a 99 pessoas ocupadas	10	0,26	692	5,32
Unidades Locais – 100 a 249 pessoas ocupadas	6	0,16	1.007	7,75
Unidades Locais – 250 a 499 pessoas ocupadas	0	0	0	0
Unidades Locais – 500 a 999 pessoas ocupadas	1	0,03	762	5,86
Unidades Locais – 1000 ou mais pessoas ocupadas	1	0,03	2.113	16,26
Total	3.794	100	12.995	100

Fonte: FEE. Base de Informações Municipais.

Alguns outros dados ainda podem ser agregados para finalizar esta caracterização sócio-econômica de Viamão. Ilustrando a fragilidade econômica do município e de sua população, Viamão possui um PIB *per capita*, calculado para o ano de 1991, de apenas US\$ 735, o que o coloca como o segundo município de menor índice entre os 61 municípios do Rio Grande do Sul caracterizados como tipicamente urbanos, ficando à frente apenas do município de Alvorada (MARTINS, MAMMARELLA, 1999:46). Outro aspecto a ser ressaltado, é que Viamão apresenta, segundo dados de 1991, 75,94% dos chefes de domicílio com uma renda mensal de

até 3 salários mínimos (MARTINS, MAMMARELLA, 1999:46), ou seja, três quartos dos chefes de domicílio em Viamão recebem uma renda mensal bastante reduzida, indicando a pobreza generalizada da maior parte da população deste município. Tal aspecto é ilustrado ainda por uma taxa de indigência, calculada para o ano de 1990, de 15,2% dos habitantes de Viamão.

3.1.3.3 – Evolução financeira da Administração Municipal:

A arrecadação anual total da Prefeitura Municipal de Viamão apresenta a seguinte evolução:

Quadro 51. Evolução da arrecadação anual total da Prefeitura Municipal de Viamão (valores em R\$) – 1994-2000

ANO	ARRECAÇÃO ANUAL
1994	8.255.318,78
1995	17.397.742,44
1996	19.149.566,30
1997	21.978.918,31
1998	35.703.163,62
1999	41.539.094,89
2000	48.565.825,29

Fonte: Prefeitura Municipal de Viamão.

Na composição desta receita observa-se uma forte dependência das transferências estaduais e federais, com um peso relativamente baixo das receitas próprias arrecadadas pelo governo municipal, o que se observa através da evolução das principais fontes de arrecadação própria da Prefeitura e de seu significado na receita total, conforme mostra o Quadro abaixo:

Quadro 52. Evolução das principais receitas próprias do Município de Viamão e percentual na composição da receita total (valores em R\$) – 1996-2000

ANO	IPTU		ISSQN		ITBI	
	Valor	% da receita	Valor	% da receita	Valor	% da receita

1996	-	-	530.486,14	2,77	452.398,25	2,36
1997	2.320.066,65	10,55	740.602,09	3,37	467.562,78	2,13
1998	1.952.106,76	5,47	964.201,26	2,70	496.522,84	1,39
1999	2.036.444,39	7,31	1.065.378,84	2,56	691.838,74	1,66
2000	2.307.240,27	4,75	1.279.921,90	2,63	578.668,76	1,19

Fonte: Prefeitura Municipal de Viamão.

Através dos dados apresentados, observa-se que, por um lado, com exceção do ISSQN, as receitas próprias da Prefeitura de Viamão não apresentaram um crescimento significativo no período, em termos de seus valores absolutos. Por outro lado, em virtude disto, percebe-se que o aumento expressivo na receita total da Prefeitura indicado pelos dados do Quadro 51, não tiveram por base um aumento da arrecadação própria desta, mas o aumento dos recursos obtidos através de transferências e convênios. Por fim, por esta dinâmica, conclui-se que, de fato, há um declínio relativo das receitas próprias na composição da receita total do município, conforme indicam os percentuais do quadro acima (particularmente em relação aos valores do IPTU).

A composição da arrecadação da Prefeitura Municipal de Viamão e a dependência significativa dos recursos de transferências são expressas nos dados do Quadro abaixo, referentes ao ano de 2000:

Quadro 53. Composição das receitas do Município de Viamão (valores em R\$) - 2000

	VALOR	% da RECEITA TOTAL
--	-------	--------------------

Receitas Próprias	7.663.381,49	15,92
ITBI	578.668,76	1,20
ISSQN	1.279.921,90	2,65
Taxas de Localização	318.000,00	0,66
IPTU	2.307.240,27	4,79
Outros	3.179.550,49	6,54
Dívida Ativa	1.426.000,00	2,96
Transferências Estaduais	9.194.324,51	19,10
Programa Estadual da Saúde	508.473,95	1,05
ICMS	6.775.875,65	14,07
IPVA	1.541.724,95	3,20
IPI	368.249,96	0,76
Transferências Federais	27.898.749,84	54,95
FUNDEF	13.111.699,47	
FPM	11.522.933,92	
Plano de Atenção Básica Saúde	2.717.426,39	
Compensação Financeira da Desoneração sobre Exportações	546.690,06	
Convênios	2.467.917,15	5,12
Educação	1.200.000,05	
Saúde	395.590	
Outros	872.327,10	

Fonte: Prefeitura Municipal de Viamão.

Com base nestes dados, observa-se que cerca de 75% da receita da Prefeitura Municipal de Viamão no último ano de governo da primeira gestão do Partido dos Trabalhadores, provinha de transferências estaduais e, principalmente, federais. Somando-se a isto os convênios, tem-se que praticamente 80% da receita do município de Viamão é proveniente de fontes externas. Por outro lado, as receitas próprias atingem apenas 16% do total das receitas municipais, indicando a baixa capacidade de arrecadação financeira própria da Prefeitura, o que coloca limites significativos em termos de uma atuação governamental mais autônoma.

Em relação à composição das despesas da Prefeitura de Viamão, observa-se, no início da gestão do PT, que praticamente inexistia capacidade de investimento, conforme dados do ano de 1998:

Quadro 54. Composição da despesa executada (valores em R\$) – 1998

Despesa	Valor	%
Despesas Administrativas	1.186.128,35	3,43
Câmara Municipal de Viamão	3.078.842,55	8,91
Pagamento de Dívidas	1.063.615,53	3,08

Investimentos	1.379.447,65	3,99
Pessoal	21.167.306,92	61,29
Serviços Públicos	6.126.936,00	17,74
Outras Despesas	536.637,10	1,55
Total	34.538.944,10	100

Fonte: Prefeitura Municipal de Viamão.

Os dados acima indicam um comprometimento de quase todos os recursos do município com despesas fixas (pessoal, manutenção de serviços, transferências à Câmara de Vereadores, dívidas), restando um valor pouco expressivo para a realização de novos investimentos. Tal fato expressa os estreitos limites objetivos colocados para a atuação da Prefeitura Municipal.

Após os quatro anos da primeira gestão do PT, observa-se, por um lado, a existência de uma relativa estabilidade financeira governamental, com a obtenção de um equilíbrio entre receitas e despesas, a renegociação de diversas dívidas da Prefeitura que estavam em atraso e a manutenção do pagamento do funcionalismo municipal dentro dos prazos. Por outro lado, no entanto, essa “recuperação” financeira não foi suficiente para viabilizar um aumento significativo na capacidade de investimento do governo, que, apesar de sua elevação, mantém-se limitada frente às necessidades e demandas existentes no município. Neste sentido, a estimativa de 12% dos recursos orçamentários para investimento feita para o ano 2000 (o que significaria em torno de R\$ 6.000.000,00), encontra-se abaixo do necessário para um impacto efetivo no quadro de carências existentes. Mais problemático ainda, é que mesmo este valor foi objeto de uma estimativa superior ao que realmente foi possível investir, fazendo com que diversas obras definidas para o ano de 2000 não fossem realizadas pela falta de recursos da Prefeitura.

3.2 CARACTERIZAÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS DE ALVORADA, GRAVATAÍ E VIAMÃO

3.2.1 O Orçamento Participativo em Alvorada

3.2.1.1 Estrutura Institucional do Orçamento Participativo:

O Orçamento Participativo foi introduzido em Alvorada no início do primeiro ano da Administração da Frente Popular, mais especificamente, no dia 16 de março de 1997, quando é realizada uma Assembléia Municipal, com a participação de 259 pessoas, na qual se delibera pela criação do Orçamento Participativo no município.

A estrutura institucional que dá sustentação ao processo do OP em Alvorada é constituída, em primeiro lugar, pela Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC). Formada em 1997 e institucionalizada pela reforma administrativa de 1999, a CRC desempenha o papel de coordenação e suporte do OP, sendo responsável pela organização do processo, garantia da estrutura física e material necessária, produção e distribuição de materiais de divulgação do OP. Através de uma equipe de assessores regionais, a CRC contribui diretamente no acompanhamento e subsídio às discussões dos Conselhos Regionais do OP (CROPs). Neste sentido, atualmente cada Região conta com um assessor da CRC, especificamente designado para o seu atendimento (nos anos de 1997 e 1998, devido ao limite de pessoal, cada assessor era responsável por duas ou mais regiões).

A equipe da CRC apresentou um crescimento e consolidação desde 1997, quando inicia com apenas dois componentes, no primeiro semestre, passando a sete componentes no segundo semestre. Estes componentes, no entanto, eram cargos deslocados do quadro de outras Secretarias, uma vez que a CRC ainda não existia oficialmente na estrutura administrativa da Prefeitura. No ano de 1998, mantém-se a prática de deslocamento de pessoal de outras Secretarias, funcionando a CRC com cinco componentes no primeiro semestre e quatorze componentes no segundo. Em 1999, em virtude de uma reforma administrativa, o CRC passa a contar com um quadro próprio de dezoito componentes, que manteve-se no ano de 2000.

O segundo órgão da administração municipal diretamente ligado ao processo do OP é o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), que tem o encargo de montagem da proposta orçamentária e do Plano de Investimentos. O GAPLAN atua, ainda, na análise das demandas e prioridades definidas

pelas Plenárias do OP, avaliando custos e viabilidade técnica com a participação das diversas Secretarias da Prefeitura. Conforme documento da Prefeitura de divulgação do OP, o GAPLAN

É a secretaria da Prefeitura de Alvorada responsável pela elaboração das leis orçamentárias (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO, Lei Orçamentária Anual – LOA). O Gaplan também implementa o Plano de Investimentos decidido no OP e é responsável pelo controle das despesas de toda Prefeitura.

Juntos, CRC e GAPLAN são os principais responsáveis por cumprir a definição do Regimento Interno do OP que estabelece: *O Município providenciará a infra-estrutura necessária ao funcionamento do processo do Orçamento Participativo, na divulgação e disponibilização de informações aos Conselheiros e Delegados (Art.46).*

Do ponto de vista do processo do OP de Alvorada, a estrutura existente é a seguinte:⁷¹

Quadro 55. Estrutura do processo do Orçamento Participativo em Alvorada

Regiões do Orçamento Participativo	Em número de 11, constituem o principal eixo em torno do qual se dá a organização e a intervenção da população no processo de discussão do OP, sendo delimitadas a partir de identidades culturais, sócio-econômicas e históricas locais. A partir de 1998 foi aberta a possibilidade de sub-divisão em Micro Regiões, o que foi adotado no ano de 1999 por todas as 11 Regiões do OP.
Assembléias Regionais Populares	Instância máxima de deliberação do OP, as Assembléias Regionais Populares são abertas a todos os moradores residentes na Região e tem direito a voto todos os maiores de 16 anos. Ocorrem duas Rodadas de Assembléias Regionais ordinárias. Suas principais atribuições são: deliberar sobre as prioridades da Região, escolha dos Delegados e dos Conselheiros (2 titulares e 2 suplentes por Região).
Conselhos Regionais de Delegados (CROP)	Constituído pelo conjunto dos Delegados (titulares e suplentes) eleitos em cada Região, deve reunir-se, no mínimo, uma vez por mês. Suas atribuições são: I) Organizar o levantamento das reivindicações e demandas da Região; II) Opinar sobre a atuação do COP; III) Propor prioridades para a decisão da Segunda Assembléia Regional Popular; IV) Encaminhar e acompanhar as demandas da comunidade junto à Administração Municipal; V) Estabelecer a criação de Micro Regiões.
Conselho Municipal do Orçamento Público (COP)	Constituído por 2 Conselheiros Titulares e 2 Suplentes eleitos em cada uma das Assembléias Regionais Populares e Assembléias Temáticas e 2 representantes do Poder Executivo Municipal (CRC e GAPLAN), estes últimos sem direito a voto. Posteriormente, a União das Associações de Moradores de Alvorada (UAMA) obteve o direito de indicar um Conselheiro para o COP. O COP deve reunir-se ordinariamente pelo menos duas vezes por mês e suas reuniões são públicas. As competências do COP são: I) Acompanhar, fiscalizar, propor alterações e votar: a) a política tributária e de arrecadação; b) o Plano Plurianual; c) a Lei de Diretrizes Orçamentárias; d) o Orçamento Anual; e) o Plano de Investimentos;

⁷¹ Na medida em que o OP é um processo dinâmico, a própria estrutura está sujeita a alterações constantes. Neste sentido, as caracterizações aqui apresentadas (tanto para Alvorada, quanto para Gravataí e Viamão) referem-se ao formato do processo no momento da pesquisa, o qual pode modificar-se significativamente em outros momentos.

	<p>f) Modificações na Divisão Regional da cidade.</p> <p>II) Solicitar às secretarias e órgãos da Administração documentação e informação, para a formação de opinião, sobre questões técnicas, legais e complexas.</p> <p>III) Convocar as secretarias e órgãos da Administração para esclarecimentos.</p> <p>IV) Apreciar e emitir opinião sobre o ingresso de pessoal nos quadros da Administração Municipal.</p> <p>V) Indicar 3 Conselheiros Titulares e 3 Suplentes, para fazer parte da Comissão Paritária, que será responsável pela coordenação dos trabalhos do Orçamento Participativo.</p> <p>VI) Definir os critérios gerais para a distribuição de recursos entre as regiões.</p> <p>VII) Definir qual região a ser beneficiada em 1º lugar, com as obras reivindicadas pela comunidade.</p> <p>Os trabalhos do COP são organizados e coordenados pela Comissão Paritária, formada por 3 Conselheiros Titulares e 3 Suplentes e mais representantes do CRC e GAPLAN.</p>
Assembléia Geral de Delegados	<p>Órgão fiscalizador, consultivo e indicativo do OP, a Assembléia Geral de Delegados é composta pela conjunto dos delegados eleitos nas Regiões e Temáticas.</p> <p>Tem poder de deliberação sobre os seguintes aspectos:</p> <p>I) Alterações no Regimento Interno do OP;</p> <p>II) Projetos do Poder Executivo de interesse da comunidade.</p>
Assembléias Micro Regionais	<p>Devem acontecer entre a Primeira e a Segunda Rodada de Assembléias Regionais, tendo como objetivos:</p> <p>I) Agilizar o encaminhamento das prioridades que serão decididas na 2ª Assembléia Regional;</p> <p>II) Eleger Delegados Titulares e Suplentes.</p>
Assembléias Temáticas	<p>Iniciadas no ano de 1999, com as Assembléias Temáticas da Cultura e Desporto e da Assistência Social, foram ampliadas no ano 2000 com a introdução das Assembléias Temáticas de Desenvolvimento Econômico e de Circulação e Transporte.</p> <p>Tem por finalidade discutir políticas e definir prioridades nas áreas temáticas.</p>

Fonte: Regimento Interno do Orçamento Participativo de Alvorada.

O OP de Alvorada, além da participação direta da população nas Assembléias Regionais e Temáticas, apresenta duas formas de representação (os Delegados e os Conselheiros) cuja caracterização encontra-se no quadro abaixo:

Quadro 56. Caracterização das atividades dos Delegados e Conselheiros do Orçamento Participativo de Alvorada

	Delegados	Conselheiros
Eleição	Os delegados (titulares e suplentes) são eleitos, por bairros presentes, na primeira rodada de Assembléias Regionais Ordinárias (na proporção de 1 Delegado para cada 10 presentes) e nas Assembléias Micro Regionais (na proporção de 1 Delegado para cada 15 presentes).	Os Conselheiros (2 titulares e 2 suplentes, de acordo com a ordem de votação) são eleitos por votação aberta e nominal na segunda rodada de Assembléias Regionais e Temáticas. Podem concorrer a Conselheiro os delegados titulares ou suplentes ou conselheiros titulares ou suplentes em exercício.
Mandato	O mandato é anual, com direito à reeleição ininterrupta.	O mandato é anual, com direito à reeleição ininterrupta.
Penalidades	O Delegado perderá o mandato caso não compareça e não justifique a ausência em 3 reuniões consecutivas ou 5 reuniões alternadas do CROP.	O Conselheiro perderá o mandato caso não compareça e não justifique a ausência em 3 reuniões consecutivas ou 5 reuniões alternadas do COP.
Atribuições	1. Participar das reuniões mensais organizadas pelos conselheiros.	1. Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de

	<ol style="list-style-type: none"> 2. Informar e divulgar junto a comunidade os assuntos tratados no CROP. 3. Organizar Assembléias com as entidades estabelecidas no bairro, para atender as necessidades específicas da região (facultativo). 4. Acompanhar os Planos de Investimentos desde a sua elaboração até a conclusão da obra. 5. Fazer levantamentos de todas reivindicações dos bairros, conforme a realidade de cada região. 6. Indicar Conselheiros para definição da Assembléia Regional. 7. Apreciar e emitir opiniões sobre: <ol style="list-style-type: none"> a) investimentos do poder executivo; b) as Leis Orçamentárias; c) as Leis Tributárias e arrecadação; d) a aplicação de recursos extra-orçamentários; e) toda decisão tomada pelos Conselheiros; f) outras leis de interesse da municipalidade. 8. Deliberar junto com os Conselheiros alterações no Regimento Interno do OP e modificações no processo. 9. Organizar comissões temáticas para acompanhar Secretarias da Prefeitura. 	<p>Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes nos investimentos ou alterações no planejamento.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. Acompanhar e alterar no todo ou em parte a aplicação de recursos extra-orçamentários. 3. Opinar e decidir em comum acordo com o Poder Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Investimentos. 4. Opinar e alterar no todo ou em parte sobre os investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade. 5. Realizar pelo menos uma reunião mensal com Delegados e Movimento Popular organizado. 6. Informar aos CROPs do processo de discussão em realização no COP e colher sugestões e/ou deliberações por escrito. 7. Propor alterações no Regimento Interno do OP.
Impedimentos	Não podem ser delegados titulares e suplentes: <ol style="list-style-type: none"> 1. os detentores de cargo eletivo remunerado; 2. os detentores de Cargo em Comissão de qualquer esfera do poder público. 	Não podem ser conselheiros titulares e suplentes: <ol style="list-style-type: none"> 1. os detentores de cargo eletivo remunerado; 2. os detentores de Cargo em Comissão de qualquer esfera do poder público.

Fonte: Regimento Interno do Orçamento Participativo de Alvorada.

3.2.1.2 Dinâmica de funcionamento do Orçamento Participativo:

O Orçamento Participativo de Alvorada apresenta o seguinte ciclo de funcionamento:

Quadro 57. Ciclo do Orçamento Participativo de Alvorada

Período	Acontecimento	Caracterização
Março/Abril	Primeira Rodada: Plenárias Regionais e Plenárias Temáticas.	<ul style="list-style-type: none"> ● Governo apresenta os investimentos do ano anterior (prestação de contas) e quanto terá para o ano atual; ● As comunidades e setores avaliam, questionam o Plano de Investimentos do ano anterior; ● Eleição de Delegados (na proporção de 1 Delegado para cada 10 presentes).
Maio	Preparação para as Plenárias Micro Regionais	<ul style="list-style-type: none"> ● Secretarias discutem e preparam no Fórum do Orçamento Participativo (FOP), os critérios temáticos e propostas para apresentar nas Plenárias Micro Regionais; ● Regiões reúnem-se nos Conselhos Regionais do Orçamento Participativo (CROPs), discutem as necessidades e a divisão ou não dos bairros em micro regiões (podem se dividir em no mínimo duas micros e no máximo quatro micros).
Maio/Junho	Reunião e Plenárias Micro Regionais (Regiões e Temáticas)	<ul style="list-style-type: none"> ● Órgãos do Governo (Secretarias) prestam informações para subsidiar a comunidade e apresentam propostas; ● Cada Micro Região escolhe suas melhorias e definem três temas e, dentro de cada tema, três prioridades; ● Cada Micro Região elege mais delegados na proporção de 1 Delegado para cada 10 moradores por bairro.
Junho	Unificação das Micro Regiões	<ul style="list-style-type: none"> ● As Micro Regiões se unificam nas reuniões dos CROPs, juntam as prioridades das Assembléias Micro Regionais para levar a votação na Segunda Rodada.

Junho/Julho	Segunda Rodada: Plenárias Regionais e Plenárias Temáticas.	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação das demandas priorizadas pela comunidade; • Escolha das prioridades de cada Região (escolha dos temas prioritários e, dentro de cada tema, as obras prioritárias); • Eleição dos Conselheiros do Orçamento Participativo (dois titulares e dois suplentes por Região e Temática); • GAPLAN envia para as secretarias as prioridades específicas das Regiões para levantamento de custos.
Agosto	Posse e início das atividades do Conselho do Orçamento Participativo (COP).	<ul style="list-style-type: none"> • Início dos reunião do COP para definição do calendário de discussões; • Início da elaboração do Plano de Investimentos para o próximo ano; • Eleição da Comissão Paritária; • GAPLAN faz todo levantamento de despesas e custeio das secretarias e apresenta ao COP.
Agosto/Setembro	Curso para o COP sobre Orçamento Público.	<ul style="list-style-type: none"> • Apresentação dos critérios e discussão no COP sobre o processamento e distribuição dos recursos.
Outubro	Proposta Orçamentária	<ul style="list-style-type: none"> • COP e Governo finalizam a proposta orçamentária; • Encaminhamento da proposta orçamentária à Câmara de Vereadores (data limite: 15 de outubro).
Dezembro/Julho	Reuniões do COP	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho reúne-se para discussões ordinárias, extraordinárias e específicas, para discutir sobre a cidade, até a posse do novo Conselho.
Janeiro/Fevereiro	Preparação do OP	<ul style="list-style-type: none"> • COP, através da Paritária, inicia as discussões preparatórias para organizar o próximo ciclo.

Fonte: Prefeitura Municipal de Alvorada/CRC.

O ciclo acima descrito tem como núcleo as 11 regiões nas quais a cidade encontra-se dividida. Em uma primeira fase do OP, que vai de março a julho, ocorre nas regiões o processo de mobilização e intervenção nas Assembléias Regionais e Micro Regionais. Já na segunda fase do OP, entre agosto e fevereiro, as atividades das regiões centram-se na atuação dos delegados nos CROPs e dos conselheiros no COP.

O processo da escolha das prioridades, seja em termos dos temas (Educação, Saúde, Habitação, Serviços Urbanos, etc.) seja em termos das obras, indicado no quadro acima, segue um progressivo movimento de seleção ou, na imagem constantemente referida, as demandas passam por “funil” e depois ainda são “peneiradas”, restando apenas as prioridades das prioridades. O início de tal processo se dá nas Assembléias Micro Regionais, que definem os temas e demandas

priorizadas pela Micro Região. Estas são levadas à Assembléia Regional que, na Segunda Rodada, elege entre as definições Micro Regionais quais os temas e demandas que serão as prioridades da Região como um todo. Estas definições, no entanto, devem seguir as determinações governamentais sobre quais serviços e obras podem ser objeto de reivindicação no OP, em função das competências e disponibilidades da Administração Municipal. Definidas as prioridades regionais, o COP deve realizar o processamento do conjunto das demandas, de maneira a estabelecer quais as prioridades regionais que efetivamente irão ser incluídas no Plano de Investimentos para serem realizadas e, por outro lado, negociar as demandas institucionais do Governo Municipal, que também disputa os recursos disponíveis. Para o processamento das demandas regionais existe um conjunto de critérios, definidos como “Critérios Gerais”, que são os seguintes:

Quadro 58. Critérios Gerais do Orçamento Participativo de Alvorada

Critério	Peso	Nota
Carência	3	Até 25% - nota 01 De 26% a 50% - nota 02 De 51% a 75% - nota 03 Acima de 76% - nota 04
Prioridade Temática da Região	3	Quarta prioridade – nota 01 Terceira prioridade – nota 02 Segunda prioridade – nota 03 Primeira prioridade – nota 04
População	2	Até 5.000 – nota 01 5.001 a 10.000 – nota 2 10.001 a 15.000 – nota 03 Acima de 15.000 – nota 04

Fonte: Plano de Investimentos 1998 e Plano de Investimentos 1999.

3.2.2 O Orçamento Participativo em Gravataí

3.2.2.1 Estrutura Institucional do Orçamento Participativo:

Do ponto de vista da Administração Municipal, o órgão que responde diretamente pelo processo do OP é o Setor do Orçamento Participativo (SOP), cujo principal objetivo é (...) *proporcionar suporte administrativo ao processo de funcionamento geral do Orçamento Participativo* (PREFEITURA MUNICIPAL DE GRAVATAÍ. *Regimento Interno do OP*. 2000). O SOP atua junto aos conselheiros e delegados do OP, fornecendo as informações necessárias ao trabalho destes, além de orientá-los em relação aos seus direitos e deveres no processo do OP. O trabalho de suporte ao processo do OP desenvolvido pelo SOP envolve também atuação de apoio e assessoria diretamente às regiões, o que é realizado através dos Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs). Cada CROP é responsável pelo acompanhamento de uma das 10 Regiões nas quais a cidade encontra-se dividida.

Em termos da forma organizativa do OP, o processo desenvolvido em Gravataí apresenta a seguinte estrutura:

Quadro 59. Estrutura do processo do Orçamento Participativo em Gravataí.

Regiões Administrativas	Em número de 10, as Regiões estruturam o processo de organização e participação da população no OP. Todas as Regiões encontram-se subdivididas por Micro Regiões, formadas por bairros, vilas ou articulações dos mesmos, cuja aprovação é feita pelo COP. No ano de 2000 haviam 83 Micro Regiões, variando a subdivisão das Regiões de 4 a 12 Micros.
Plenárias Regionais	Realizadas em duas Rodadas, são abertas a toda população da Região. É o espaço de definição do percentual de Delegados para cada Micro Região e de eleição dos Conselheiros.
Plenárias Micro Regionais	Realizadas em cada uma das Micro regiões nas quais se subdivide cada Região, é o espaço de eleição dos Delegados e de definição das obras prioritárias.
Conselho do Orçamento Participativo	Formado por dois 2 Conselheiros Titulares e 2 Suplentes das Regiões, 1 Representante e 1 Suplente da União Municipal de Associações de Moradores e Entidades Comunitárias, 1 Representante e 1 Suplente do Sindicato dos Municípios de Gravataí, 1 Representante e 1 Suplente do Sindicato dos Professores Municipais de Gravataí e 3 Representantes e 3 Suplentes indicados pelo Executivo Municipal (sem direito a voto), tem as seguintes competências: I) Apreciar, emitir parecer e posicionar-se quando da proposta do Plano Plurianual do Governo a ser enviado a Câmara de Vereadores no primeiro ano de cada mandato do Governo Municipal; II) Apreciar, emitir parecer e posicionar-se quando da proposta do Governo de Lei de Diretrizes Orçamentárias, a se enviada à Câmara de Vereadores; III) Apreciar, emitir parecer e posicionar-se quando da proposta de Orçamento anual, a ser enviada à Câmara de Vereadores; IV) Apreciar, emitir parecer e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do Poder Público Municipal; V) Apreciar e emitir parecer sobre o conjunto de obras e atividades constantes do Plano do Governo e Orçamento anual, apresentadas pelo Executivo,

	<p>em conformidade com o processo de discussão do OP;</p> <p>VI) Acompanhar a Execução Orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos ou alterações do planejamento;</p> <p>VII) Apreciar, emitir parecer e posicionar-se com relação aos recursos extra-orçamentários;</p> <p>VIII) Emitir parecer e decidir, em comum acordo com o Executivo, a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da Peça Orçamentária e do Plano de Investimentos;</p> <p>IX) Apreciar e emitir parecer sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade;</p> <p>X) Solicitar às Secretarias e Órgãos de Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião de Conselheiros, no que tange fundamentalmente às questões complexas e técnicas.</p> <p>As atividades do COP são organizadas e dirigidas pela Coordenação do COP, formada por 3 Conselheiros Titulares e 3 Suplentes, escolhidos entre os Conselheiros Titulares, e 3 membros do Poder Executivo Municipal.</p>
Fórum de Delegados	Formado pelo conjunto dos Delegados eleitos em cada Região. Suas reuniões são abertas aos Delegados suplentes, entidades e comunidade em geral, sendo, no entanto, o voto restrito aos Delegados Titulares ou, na ausência destes, aos respectivos Suplentes.

Fonte: Regimento Interno do Orçamento Participativo (2000).

Em relação aos delegados e conselheiros do OP de Gravataí, eles se caracterizam de acordo com os seguintes aspectos:

Quadro 60. Caracterização das atividades dos Delegados e Conselheiros do Orçamento Participativo de Gravataí

	Delegados	Conselheiros
Eleição	Os Delegados são eleitos nas Plenárias Micro Regionais, a partir de um número pré-definido de vagas, estabelecido pela participação proporcional de cada Micro Região na Primeira Rodada de Plenárias Regionais (havendo um redutor que aumenta a proporção de participantes por delegado à medida em que aumenta o número de participantes).	Os representantes das Regiões (2 titulares e 2 suplentes) são eleitos nas Plenárias Regionais da segunda rodada. Os representantes de entidades serão indicados pelas mesmas e os representantes do Executivo Municipal são indicados pelo Prefeito.
Mandato	Duração de 1 ano, com possibilidade de reeleição.	Duração de 1 ano, com possibilidade de reeleição.
Penalidades	O Delegado que ausentar-se sem justificativa de 2 reuniões do Fórum de Delegados (consecutivas ou alternadas) e/ou 4 reuniões mesmo que justificadas, será afastado e substituído por seu Suplente.	O Conselheiro que ausentar-se sem justificativa de 3 reuniões do COP (consecutivas ou alternadas) e/ou 5 reuniões mesmo que justificadas, será afastado e substituído por seu Suplente.
Atribuições	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participar das definições dos recursos cabíveis a cada Micro Região no Fórum de Delegados, apresentando propostas para apreciação e votação; 2. Definir as obras de sua Micro Região, respeitando as sugestões levantadas pela comunidade em Plenárias Micro Regionais; 3. Referendar no Fórum de Delegados as obras da sua Região que posteriormente serão encaminhadas ao COP para apreciação final; 4. Participar dos Fóruns de Delegados organizados pelo Executivo Municipal e Conselheiros das Regiões; 5. Informar a população sobre assuntos tratados no Fórum de Delegados; 6. Acompanhar o Plano de Investimentos e as obras durante a vigência do seu mandato; 7. Encaminhar ao COP dúvidas que 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realizar pelo menos uma reunião mensal com o Fórum de Delegados e Movimento Popular organizado de sua Região, para informar o processo de discussão em realização no COP, colher sugestões e/ou deliberações por escrito; 2. Participar das reuniões ordinárias do COP previamente convocadas, bem como das extraordinárias; 3. Encaminhar por escrito aos representantes do SOP e COP as deliberações discutidas no Fórum de Delegados; 4. Realizar Plenárias Micro Regionais para aprovação de demandas das obras.

	eventualmente surjam no processo de elaboração do Plano de Investimentos da cidade.	
Impedimentos	Não pode ser Delegado o detentor de mandato eletivo no Poder Público (de qualquer esfera), inclusive Diretor de Escola ou Cargo em Comissão no Poder Executivo e/ou Legislativo Municipal.	Não pode ser Conselheiro aquele que já tiver assento em outro Conselho Municipal, for detentor de mandato eletivo no Poder Público (de qualquer esfera), inclusive Diretor de Escola ou Cargo em Comissão no Poder Executivo e/ou Legislativo Municipal.

Fonte: Regimento Interno do Orçamento Participativo (2000).

3.2.2.2 Dinâmica de funcionamento do Orçamento Participativo:

O ciclo do OP de Gravataí apresenta a seguinte dinâmica:

Quadro 61. Ciclo do Orçamento Participativo de Gravataí

Período	Acontecimento	Caracterização
Março	Primeira Rodada de Plenárias Regionais	A primeira rodada do OP é momento de prestação de contas pela Administração em relação às definições contidas no Plano de Investimentos do ano anterior. Neste momento também é definido o número de Delegados de cada Micro Região, com base na sua proporção de participantes na Plenária.
Abril/Maio	Plenárias Micro Regionais	As plenárias realizadas em cada Micro Região possuem dois objetivos principais: <ul style="list-style-type: none"> • Definição das demandas prioritárias da Micro Região; • Escolha dos delegados da Micro Região para compor o Fórum de Delegados.
Junho	Segunda Rodada de Plenárias Regionais	Este momento possui dois objetivos: <ul style="list-style-type: none"> • Eleição dos Conselheiros; • Apresentação das prioridades escolhidas pela Região.
Julho em diante	Reuniões do COP	Neste período ocorre a montagem da proposta orçamentária e do Plano de Investimentos.

Fonte: Setor do Orçamento Participativo.

Gravataí introduziu algumas modificações significativas no processo de definição das prioridades de investimento, a partir de uma discussão sobre o “modelo” de OP desenvolvido por Porto Alegre e a experiência do primeiro ano de gestão (1997). O primeiro passo do processo verifica-se nas Plenárias Micro Regionais, nas quais ocorre o levantamento e definição das demandas (obras)

prioritárias para o público participante. Não há definição de prioridade temática, considerada como uma discussão que confundia a população e que se superpunha ao objetivo mais imediato da participação, a definição de obras a serem realizadas.

Definidas as prioridades Micro Regionais, destina-se o percentual de recursos para investimentos a cada uma das Regiões, através do seguinte critério: 30% dos recursos são distribuídos de maneira uniforme entre as Regiões; 70% dos recursos são distribuídos entre as Regiões segundo a proporção de suas populações. Um exemplo desta distribuição encontra-se no quadro abaixo:

Quadro 62. Distribuição dos recursos para investimento entre as Regiões Administrativas de Gravataí – 1999

Região	População	Per capita	Total per capita (70%)	Valor fixo (30%)	Total da Região
1 – Moradas	32.504	20,7428297	674.224,94	183.150,00	857.374,94
2 – São Geraldo	36.224	20,7428297	751.803,12	183.150,00	934.953,12
3 – Parque Florido	30.365	20,7428297	629.856,02	183.150,00	813.006,02
4 – Cohab's	27.091	20,7428297	561.944,00	183.150,00	745.094,00
5 – Centro	34.235	20,7428297	710.130,77	183.150,00	893.280,77
6 – Parque dos Anjos	16.233	20,7428297	336.718,35	183.150,00	519.868,35
7 – Caveira	11.264	20,7428297	233.647,23	183.150,00	416.797,23
8 – Morungava	4.929	20,7428297	102.241,41	183.150,00	285.391,41
9 – Itacolomi	10.013	20,7428297	207.697,95	183.150,00	390.847,95
10 – Ipiranga	3.145	20,7428297	65.236,20	183.150,00	248.386,20
Total	206.023	20,7428297	4.273.500,00	1.831.500,00	6.105.000,00

Fonte: Setor do Orçamento Participativo.

Definidos os recursos destinados a cada Região e a viabilidade técnica e financeira das obras demandadas, os Fóruns de Delegados definem os critérios regionais para a distribuição dos recursos entre as Micro Regiões. Estes critérios não são únicos nem preestabelecidos, podendo variar de uma Região para outra e de um ano para o outro. Distribuídos os recursos entre as Micro Regiões, estas estabelecem, a partir da hierarquia de prioridades definidas nas Assembléias Micro Regionais, quais os investimentos a serem incluídos no Plano de Investimentos em função dos recursos disponíveis

3.2.3 O Orçamento Participativo em Viamão

3.2.3.1 Estrutura Institucional do Orçamento Participativo:

Viamão, assim como Alvorada, constituiu uma Coordenadoria de Relações com a Comunidade (CRC) para o trabalho de organização e coordenação do processo do OP na cidade. Diferentemente de Alvorada, o CRC em Viamão concentra uma parte das atividades de análise, apoio e gerenciamento em matérias financeiras (que em Alvorada são da competência do GAPLAN), tarefa na qual também participa a Secretaria Municipal da Fazenda. A CRC tem como uma de suas principais atribuições fornecer as condições necessárias à realização do OP. Neste sentido, a CRC atua na divulgação das atividades do OP, na produção de materiais de publicidade e informação sobre o OP e na garantia da infra-estrutura física para a realização das atividades do processo. Como os outros municípios, a CRC também desenvolve um trabalho de assessoria e apoio ao funcionamento dos Foros Regionais do Orçamento Participativo (FROPs), que reúnem os delegados escolhidos em cada uma das regiões do município. Para isto, é designado um assessor da CRC para o acompanhamento de cada região (inicialmente, em virtude da limitação de pessoal, os assessores atendiam a diversas regiões).

A estrutura do OP de Viamão apresenta uma trajetória marcada por mudanças profundas entre um primeiro momento, em 1997, de tentativa de constituição de modelo próprio e um segundo momento, a partir de uma mudança da equipe da CRC ainda em 1997, caracterizado pela adoção de um modelo de OP calcado na experiência de Porto Alegre. A primeira tentativa pode ser descrita a partir do depoimento de uma entrevistada que participou diretamente na sua implantação:

(...) esses primeiros 6 meses que nós tivemos com a coordenação da Zadi, era um grupo muito enxuto de pessoas. Eram três pessoas fazendo parte de uma coordenação mais geral e quatro pessoas que eram os coordenadores regionais. (...) E nós começamos de que forma? Vamos fazer um estudo de regionalização, vamos pegar um mapa e vamos ver. (...) Daí já regionalizamos o município, por coincidência em 16 regiões também. (...) As pessoas até diziam : "Ah, mas não foi por causa de Porto Alegre?". (...) E nós tentamos fazer: "- Não dizer que isso é plágio", tentamos dividir mais uma região, não teve como, fomos obrigados. Porque a Zadi, ela tinha um pouco de resistência com o que vinha de Porto Alegre, nós fizemos de tudo para não ser 16, e ficou sendo 16. O regimento interno nós pegamos de outras localidades,

Santa Catarina também, achamos três ou quatro regimentos internos, que nós vimos que todos eles eram a mesma coisa. Nós procuramos só resumir o que Porto Alegre já tinha. Nós pegamos do regimento atual de 97, Porto Alegre já tinha toda uma outra discussão que nós não tínhamos, resumimos pro básico, foi mais uma cópia, não alteramos quase nada. Então a nível de regimento interno e regionalização foi isso. À nível de implantação do processo em si, nós tivemos uma vantagem: nenhum de nós tínhamos experiência de Porto Alegre. Nós conseguimos pensar num processo semelhante ao de Porto Alegre pelo seu ciclo, mas totalmente diferente pela sua organização, porque nós não conhecíamos como era lá. Nós tivemos a oportunidade de criar uma coisa que já tinha sido inventada, mas ficou interessante, porque ela se adaptou a nossa realidade naquele momento. (...) Começamos realizando a primeira rodada, não com eleição de delegados, porque nós não tínhamos no momento estrutura pra fazer divulgação, nós não tínhamos xerox, não tínhamos dinheiro pra gráfica, nem para comprar papel. Inclusive, no início o funcionalismo já estava com cinco meses de atraso, ninguém recebia, fomos receber em março. Sabonete, papel higiênico, pinho para limpar o chão, nós tínhamos que trazer de casa. A prefeitura estava devendo pra todos fornecedores, então como nós íamos fazer? Nós elegemos, na primeira rodada do orçamento em 97, comissões. Dividimos em quatro comissões: comissão de mobilização, comissão de captação de recursos, a comissão de infraestrutura e a comissão de levantamento de dados. A comissão de mobilização junto com a captação de recursos podiam organizar material para a divulgação. Aí que entrou a questão: todo mundo questionou o nosso método. Primeiro, por ser totalmente diferente de Porto Alegre. E segundo, por não entender que no momento em que nós estávamos vivendo era a única alternativa. As pessoas diziam: "- Vocês botaram o povo pra tabalhar", só que esqueciam que nós não tínhamos [recursos]. (...) esses moradores que vieram nesta primeira reunião construíram essas comissões. Tinham as fichas de cadastro pra cada uma das comissões e as pessoas espontaneamente se escreviam, se queriam. As comunidades se mobilizaram de tal forma, eu me arrepio de me lembrar a capacidade de organização e o interesse que as pessoas tinham, que estava guardado. Porque elas estavam acostumadas de ficarem sentadas esperando. Conseguimos gráfica de texto com patrocínio, o supermercado conseguia com a gráfica pra dar seu patrocínio, fazer tantos panfletos, tantos materiais, pessoas colocaram seus carros a disposição, as pessoas se organizaram para ir nas escolas. Como eu te falei, eu era coordenadora de regiões, então eu fazia tudo que estava ao meu alcance e isso era nada perto do necessário. Então, nas minhas regiões fizemos de tudo, a captação de recursos fazia isso. Pra que a comissão de mobilização mobilizasse, a comissão de infraestrutura viabilizava local. Porque nós não tínhamos contato com todo o município, e nem conhecimento, nós não conhecíamos por exemplo, lá em Capão da Porteira, que lá tem espaço disponível pra fazer reunião, e não adianta também ter espaço disponível e não avisar a comunidade. Só a comunidade de lá sabia disso

né, então nós fizemos essas comissões. A infraestrutura conseguia local e viabilizavam que tivesse som e cadeiras pra fazer a reunião. E a comissão de levantamento de dados passou um questionário por todo o município de Viamão, só que também sem técnica. Fizeram um questionário que tinha que responder sim e não: o que você gostaria e o que você considera prioridade? Daí a pessoa escolhia a alternativa. O nosso objetivo era tabular aqueles dados e usar como parâmetro, para uma diretriz orçamentária, uma LDO, por isso que nós entendemos que em 97 seria o máximo que conseguiríamos implantar. Só que com a mudança de coordenação esse trabalho parou.

A partir da entrada de Gildo Lima (ex-coordenador da CRC de Porto Alegre nas gestões de Olívio Dutra e de Tarso Genro) na CRC de Viamão, em 1997, o processo é reestruturado de acordo com o modelo do OP desenvolvido em Porto Alegre. Assim, o processo do OP, em Viamão, foi organizado da seguinte forma:

Quadro 63. Estrutura do processo do Orçamento Participativo em Viamão

Regiões do Orçamento Participativo	As regiões são a base de organização e intervenção da população no OP, sendo constituídas e reavaliadas anualmente a partir de considerações sobre: população, área geográfica, aspectos culturais, organização da população, capacidade de mobilização, facilidade de deslocamento e condições estruturais da Prefeitura. Em virtude da amplitude do município e de suas características diferenciadas, as Regiões foram divididas em urbanas (11) e rurais (5)
Assembléias Plenárias Regionais	Sendo abertas a todos os moradores da Região, podendo participar das votações todos os maiores de 16 anos. Têm por finalidade escolher as prioridades regionais, eleger os Delegados e os Conselheiros (2 titulares e 2 suplentes).
Fóruns Regionais do Orçamento Participativo (FROPs)	Reúnem os Delegados eleitos em cada Região, tendo o papel de hierarquizar as demandas Regionais dentro de cada Eixo Temático ⁷² escolhido como prioritário.
Plenárias Temáticas	Possuem as mesmas atribuições das Plenárias Regionais, centrando-se na discussão e deliberação de temas específicos. Foram introduzidas no ano de 1999, nas seguintes temáticas: Saúde e Assistência Social; Desenvolvimento Econômico e Agricultura; Educação e Cultura; Desenvolvimento Urbano e Tributação; Infra-estrutura e Transporte (mantidas no ano de 2000).
Conselho do Orçamento Participativo	Formado por dois Conselheiros Titulares e dois Suplentes eleitos nas Plenárias Regionais e Temáticas, um Conselheiro Titular e um Suplente indicado pelo Sindicato dos Municipários de Viamão e dois membros da CRC representando o Executivo Municipal (sem direito a voto), tem como suas competências: I) Apreciar, propor, emitir opinião e posicionar-se a favor ou contra a proposta de Plano Plurianual do Governo, a ser enviada à Câmara de Vereadores no primeiro ano de cada mandato do Governo Municipal; II) Apreciar, emitir opinião e posicionar-se a favor ou contra a proposta do Governo para a Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores; III) Apreciar, emitir opinião e posicionar-se a favor ou contra a proposta de Orçamento Anual a ser enviada à Câmara de Vereadores; IV) Apreciar, propor e emitir opinião sobre aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do Poder Público Municipal; V) Apreciar, propor e emitir opinião sobre o conjunto de obras e

⁷² Os Eixos Temáticos definem as possibilidades de demanda no processo do OP, a partir das competências e possibilidades de atendimento do Governo Municipal.

	<p>atividades constantes no Plano de Investimentos e Serviços do OP;</p> <p>VI) Acompanhar a execução Orçamentária Anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos e Serviços, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de investimentos ou alterações no planejamento;</p> <p>VII) Apreciar, propor e emitir opinião e posicionar-se com relação a aplicação de recursos extra-orçamentários, tais como: Fundos Municipais e outras fontes, articulando as discussões com os Conselhos competentes;</p> <p>VIII) Opinar, propor e decidir em comum acordo com o Executivo, representado pelos membros da CRC que compõem o COP, a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça Orçamentária e do Plano de Investimentos e Serviços;</p> <p>IX) Apreciar, propor e emitir opinião sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade (demanda institucional);</p> <p>X) Solicitar às Secretarias e órgão do Governo documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros(as) no que tange fundamentalmente a questões complexas e técnicas dos processos em pauta no Conselho.</p> <p>As atividades do COP são planejadas e coordenadas pela Comissão Paritária, formada por 3 Conselheiros Titulares e 3 Suplentes e por 3 representantes dos Governo Municipal (o Coordenador do CRC, o Diretor do OP e a Secretária Executiva)</p>
Encontro Municipal do Orçamento Participativo	Reunindo todos os Delegados eleitos, o Encontro marca a posse do Conselheiros do OP e planeja as atividades a serem realizadas dentro do ciclo do OP.

Fonte: Regimento Interno do Orçamento Participativo (2000).

O OP de Viamão também apresenta dois instrumentos de representação

(Delegados e Conselheiros) que se caracterizam conforme quadro abaixo:

Quadro 64. Caracterização das atividades dos Delegados e Conselheiros do Orçamento Participativo de Viamão

	Delegados	Conselheiros
Eleição	Eleitos nas Plenárias Regionais e Temáticas, na proporção de 1 Delegado para 10 presentes na Primeira Rodada e 1 para 5 presentes na reunião da Rodada Intermediária de maior quorum. ⁷³	Eleitos na Segunda Rodada do OP (2 titulares e 2 suplentes por Região e Temática), entre os Delegados eleitos. Os Conselheiros (1 titular e 1 suplente) do Sindicato dos Municipários de Viamão serão indicados pela entidade.
Mandato	Não menciona	Não menciona
Penalidades	Não menciona	O Conselheiro que se ausentar em 3 reuniões consecutivas ou 5 alternadas, sem justificativa das faltas, terá seu mandato revogado.
Atribuições	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participar das reuniões ordinárias, organizadas pelos Conselheiros nas Regiões; 2. Apoiar os Conselheiros na informação e na divulgação dos assuntos tratados no COP; 3. Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras; 4. Delibera, em conjunto com Conselheiros, sobre quaisquer impasses ou dúvidas que eventualmente surjam no processo de elaboração do Plano de Investimentos da cidade; 5. Propor e discutir critérios para a seleção das demandas nas Regiões do município, tendo como orientação geral os critérios aprovados 	Além das atribuições do COP a serem realizadas pelos Conselheiros, estes têm ainda a função de garantir o encaminhamento das discussões do COP para os FROPs e Temáticas e vice-versa.

⁷³ Nas 5 Regiões definidas como rurais, a proporção para a tirada de delgados, tanto na Primeira Rodada quanto na Rodada Intermediária, é de 1 Delegado para cada 5 presentes.

	<p>pelo Conselho;</p> <p>6. Discutir e propor sobre a Lei de Diretrizes orçamentárias e, no primeiro ano de cada mandato da Administração Municipal, o Plano Plurianual, apresentados pelo Executivo;</p> <p>7. Deliberar, em conjunto com os Conselheiros, alterações no Regimento Interno do OP;</p> <p>8. Avaliar em cada região os serviços considerados emergenciais.</p>	
Impedimentos	<p>Não podem ser Delegados o detentor de cargo em comissão na Administração Municipal ou de mandato eletivo no Poder Público (em qualquer esfera).</p> <p>O Delegado indicado como candidato a cargo eletivo em convenção partidária perderá automaticamente seu mandato</p>	<p>Não específica, mas como os Conselheiros são eleitos entre os Delegados, presume-se que os impedimentos sejam os mesmos.</p>

Fonte: Regimento Interno do Orçamento Participativo (2000).

3.2.3.2 Dinâmica de funcionamento do Orçamento Participativo:

O OP de Viamão foi o que mais apresentou alterações em sua dinâmica ao longo dos quatro anos de gestão do Partido dos Trabalhadores. Apesar disto, identifica-se um determinado padrão que tende a consolidar-se nos dois últimos anos (1999 e 2000):

Quadro 65. Ciclo do Orçamento Participativo de Viamão

Período	Acontecimento	Caracterização
Março e Abril	Primeira Rodada	<p>A Primeira Rodada de Assembleias Plenárias Regionais e Temáticas tem como objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Prestar contas das ações da Prefeitura Municipal e da realização do Plano de Investimentos; ● Eleger Delegados.
Maio e Junho	Rodada Intermediária ⁷⁴	<p>A Rodada Intermediária é constituída por reuniões realizadas nas regiões (podendo estas subdividir-se ou não em Micro Regiões), sendo o momento de levantamento e definição das prioridades da região, seja em termos dos Eixos Temáticos seja em relação às obras específicas dentro de cada Eixo.</p> <p>Na Rodada Intermediária também ocorre o segundo momento da escolha de Delegados</p>
Junho	Reunião de hierarquização dos Fóruns Regionais do OP (FROPs)	<p>A partir das definições da Rodada Intermediária os Delegados eleitos nas Regiões se reunirão nos FROPs para realizar a hierarquização das demandas dentro de cada um dos Eixos Temáticos priorizados</p>
Julho	Segunda Rodada	<p>A Segunda Rodada tem por objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Realizar discussão sobre a situação financeira do município; ● Eleger os Conselheiros.
Agosto a Novembro	Construção da proposta orçamentária e do Plano de Investimentos no COP	<p>A partir da posse dos novos Conselheiros, em agosto, o COP inicia a discussão e construção da proposta orçamentária a ser enviada à Câmara de Vereadores e, a partir dos critérios previamente definidos, do Plano de</p>

⁷⁴ No Orçamento Participativo do ano de 2000, houve uma alteração no ciclo, com a extinção da Segunda Rodada e a alteração da denominação da Rodada Intermediária, que passou a chamar-se Segunda Rodada. Além disso, a escolha dos Conselheiros deixou de ser feita nas Plenárias da Segunda Rodada e passou a ser realizada pelos FROPs, que elegem os Conselheiros entre os Delegados que o compõem.

		Investimentos para o ano seguinte.
Dezembro a Fevereiro	Reuniões do COP e FROPs	Neste período ocorrem reuniões do COP e dos FROPs para discutirem questões gerais sobre o processo do OP, particularmente alterações no ciclo e no Regimento Interno.

Fonte: Prefeitura Municipal de Viamão/CRC.

O processo de escolha das prioridades no OP de Viamão possui algumas particularidades em relação aos casos anteriores. O primeiro passo deste processo ocorre na Rodada Intermediária (Segunda Rodada, no ano de 2000), quando são realizadas assembléias nas regiões (e, onde elas existem, nas micro regiões) nas quais são levantadas as demandas da população. Na última Assembléia da Região, durante a Rodada Intermediária/Segunda Rodada, são eleitos os quatro Eixos Temáticos prioritários, a partir das demandas levantadas pela comunidade. Nos casos onde existe a divisão de micro regiões, é feita uma soma dos resultados das Assembléias realizadas em cada micro região para apurar as prioridades do conjunto da região.⁷⁵ Concluídas as reuniões da Rodada Intermediária/Segunda Rodada, o FROP de cada região, com base nas discussões realizadas, hierarquiza as demandas regionais em cada Eixo Temático, resultando na definição da ordem final dos temas e demandas priorizados regionalmente. No caso dos projetos e demandas cujo atendimento envolva mais de uma região, a discussão ocorre ao nível da Plenárias Temáticas, onde participam as Secretarias relacionadas com os temas objeto de debate. Concluída a fase de discussão regionalizada, o processo de escolha das prioridades a serem incorporadas ao Plano de Investimentos passa para o âmbito do COP, subdividindo-se em dois momentos. Primeiro, há a definição da distribuição dos recursos entre os Eixos Temáticos, que inicia com a atribuição de notas aos quatro Eixos Temáticos prioritários de cada Região, conforme Quadro abaixo:

Quadro 66. Pontuação para a definição dos Eixos Temáticos prioritários no Orçamento Participativo de Viamão

Ordem de Prioridade	Nota
1ª Prioridade	Nota 4
2ª Prioridade	Nota 3
3ª Prioridade	Nota 2
4ª Prioridade	Nota 1

Fonte: Regimento Interno do Orçamento Participativo (2000)

Atribuídas as notas, somam-se as mesmas e apura-se as três com maior pontuação, que constituirão as três prioridades temáticas do município. Com base nisto, é feita a distribuição dos recursos disponíveis para investimentos, a partir da seguinte proporcionalidade:⁷⁶

Quadro 67. Sistema de distribuição dos recursos entre os Eixos Temáticos no Orçamento Participativo de Viamão

Ordem de Prioridade	% dos Recursos
1ª Prioridade	40% dos recursos
2ª Prioridade	30% dos recursos
3ª Prioridade	10% dos recursos
Demais Prioridades	20% dos recursos

Fonte: Regimento Interno do Orçamento Participativo (2000).

Definida a distribuição dos recursos entre os Eixos Temáticos, tem início o segundo passo na construção do Plano de Investimentos, que é a distribuição dos recursos dos Eixos Temáticos entre as Regiões. A distribuição dos recursos dos três Eixos Temáticos prioritários (que juntos correspondem a 80% dos recursos para investimentos) ocorre a partir dos seguintes critérios:

Quadro 68. Critérios para a distribuição dos recursos entre as Regiões do Orçamento Participativo de Viamão

Critério	Peso	Nota
Prioridade da Região	4	1ª Prioridade – 4 2ª Prioridade – 3 3ª Prioridade – 2

⁷⁵ A priorização a partir da soma dos resultados da Assembléias Micro Regionais foi uma definição introduzida no OP realizado em 2000. Anteriormente era o FROP da Região que fazia a escolha dos Eixos Temáticos prioritários a partir das discussões das micro regiões.

⁷⁶ Uma ressalva a ser feita é que no caso dos temas que têm receitas própria (Saúde e Educação), os seus recursos serão completados até atingirem o valor necessário para atender sua ordem de prioridade (Regimento Interno do Orçamento Participativo, 2000).

		4ª Prioridade – 1
Carência do Eixo Temático ⁷⁷	3	Mais de 90% - 4 De 70,1% até 90% - 3 De 50,1% até 70% - 2 Até 50% - 1
População Total	2	Mais de 30.000 hab. – 4 De 20.001 a 30.000 hab. – 3 De 10.001 a 20.000 hab. – 2 Até 10.000 hab. – 1

Fonte: Regimento Interno do Orçamento Participativo (2000).

Com base nos critérios acima é realizado um cálculo (multiplica-se a nota obtida pela região pelo peso do critério, somando-se os resultados) a partir do qual se estabelece a ordem regional de distribuição dos recursos de cada um dos três Eixos Temáticos definidos como prioritários. A distribuição dos 20% restantes dos recursos entre os outros Eixos Temáticos é feita da seguinte maneira: são atendidos, primeiramente, as regiões que os incluíram entre as suas prioridades; posteriormente, são atendidas as outras demandas com base na carência, na população beneficiada e na disponibilidade financeira.

*

Com base nesta caracterização realizada, observa-se que os municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão apresentam trajetórias que, por um lado, estabelecem determinadas condições relativamente semelhantes (particularmente em relação às carências em termos de infra-estrutura urbana), ao mesmo tempo que, por outro lado, resultam em diferenças significativas (especialmente aquelas relacionadas ao relativo desenvolvimento econômico de Gravataí, em comparação com a debilidade das estruturas econômicas de Viamão e Alvorada).

⁷⁷ No ano de 1999 as notas referentes à carência eram as seguintes:
mais de 75 – 4
de 50,1% até 75% - 3
de 25,1% até 50% - 2

Em relação aos processos de OP, apesar da existência de algumas diferenças significativas entre eles, percebe-se, no entanto, a presença de um certo padrão que os assemelha e os aproxima do seu “modelo” inspirador comum: o OP de Porto Alegre.

Tendo presente as diferenças e similaridades entre as realidades municipais em estudo e os seus processos de OP, passa-se, no próximo Capítulo, à análise comparativa sobre como, em cada um destes casos, é produzida a “participação popular” no OP e em que medida aquelas variáveis definidas como explicativas para o caso de Porto Alegre possuem ou não poder explicativo nestes outros casos, com suas realidades específicas.

CAPÍTULO 4 . O “MODELO” DE PORTO ALEGRE E AS EXPERIÊNCIAS DE “PARTICIPAÇÃO POPULAR” NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ALVORADA, GRAVATAÍ E VIAMÃO: UMA ANÁLISE COMPARATIVA.

O objetivo deste capítulo é desenvolver uma análise comparativa sobre os processos de participação dos agentes sociais nas discussões do Orçamento Municipal nos municípios selecionados (Alvorada, Gravataí e Viamão), buscando através desta análise a identificação dos fatores explicativos destes processos de ação coletiva. Tomando-se como base de comparação as variáveis selecionadas e analisadas nos Capítulos 1 e 2 (associativismo, compromisso governamental e capacidade de investimento), entendidas como variáveis com poder explicativo no que se refere à “participação popular” no OP de Porto Alegre, buscar-se-á identificar se as mesmas possuem capacidade de explicar os processos de participação nos municípios em análise, constituindo um modelo explicativo desta forma de ação coletiva (ou, caso não se confirme a presença dos mesmos fatores atuando em todos os casos analisados, identificar que outras variáveis significativas atuariam nestes casos e que possibilitariam uma explicação mais localizada de tais processos de participação).

O capítulo se subdivide em dois blocos: no primeiro, caracteriza-se a participação nos OPs dos municípios em análise (Alvorada, Gravataí e Viamão); no segundo, realiza-se uma análise das três variáveis (associativismo, compromisso governamental e capacidade de investimento) que hipoteticamente explicariam a ação coletiva voltada à participação em processos como o OP.

4.1 A “PARTICIPAÇÃO POPULAR” NO OP EM ALVORADA, GRAVATAÍ E VIAMÃO

O Quadro abaixo oferece-nos dados para uma caracterização quantitativa quanto à participação no OP dos municípios em análise:

Quadro 69. Número de participantes nas Plenárias do Orçamento Participativo (Primeira e Segunda Rodadas) em Alvorada, Gravataí e Viamão – 1997-2000

		Alvorada	Gravataí	Viamão
1997	Primeira Rodada	1.844	3.562	-
	Segunda Rodada	506	3.005	-
	Total (A)	2.350	6.567	3.181
1998	Primeira Rodada	962	2.326	-
	Segunda Rodada	799	1.573	-
	Total (B)	1.761	3.899	1.730
1999	Primeira Rodada	3.116	6.984	-
	Segunda Rodada	3.086	3.626	-
	Total (C)	6.202	10.610	4.596
2000	Primeira Rodada	2.834	9.172	-
	Segunda Rodada	5.629	2.824	-
	Total (D)	8.463	11.996	3.282
Total (A+B+C+D=)		18.776	33.072	12.789

Fonte: Prefeitura Municipal de Alvorada/CRC, Prefeitura Municipal de Gravataí/SOP, Prefeitura Municipal de Viamão/CRC.

Os dados complementam-se com informações relativas à participação nas Plenárias Microrregionais. No caso do Município de Alvorada, as microrregiões começaram a ser constituídas no ano de 1998, quando apenas duas regiões se subdividiram e realizaram Plenárias Microrregionais, com um número de 218 participantes. No ano de 1999, todas as regiões adotaram a subdivisão em microrregiões e o número de participantes nas Plenárias Microrregionais passou para 4.354. No ano de 2000, 3.126 pessoas participaram nas reuniões das microrregiões.

Gravataí adotou desde o primeiro ano de OP a divisão em microrregiões, realizando então as Assembléias Microrregionais. A participação nestas assembléias foi a seguinte:

Quadro 70. Número de participantes nas Assembléias Microrregionais no Orçamento Participativo de Gravataí – 1997-2000

	Primeira Rodada Microrregional	Segunda Rodada Microrregional
1997	3.562	4.071
1998	3.112	4.525
1999	8.913	590
2000	13.138	-

Fonte: Prefeitura Municipal de Gravataí/SOP.

Analisando-se os dados acima apresentados referentes à Alvorada, observa-se que o processo de participação obteve, no primeiro ano, uma adesão relativamente alta entre a população do município, com o registro de 2.350 participações nas duas Rodadas (o que representaria 1,45% da população municipal de 162.005 habitantes, segundo dado da Base de Informações Municipais para o ano de 1996)⁷⁸. No segundo ano, no entanto, observa-se uma queda significativa das participações, que caem mais de 25% em relação ao ano anterior, ficando em 1.761 participações na soma das duas Rodadas (1,09% da população municipal). No ano de 1999, há uma retomada do volume de participações, que crescem 163,91% em relação ao primeiro ano e 252,18% em relação a 1998, atingindo 6.202 participações nas duas Rodadas (o que representa 3,83% da população do município). Por fim, no ano de 2000, há 8.463 participações, representando um crescimento de 36,45% em relação ao ano anterior (5,22% da população municipal). No caso de somarem-se as participações das Rodadas Regionais/Temáticas de Alvorada com as participações nas Plenárias Microrregionais, os números seriam os seguintes: em 1998, 1.979 participações (1,22% da população); em 1999, 10.554 participações (6,51% da população); em 2000, 11.509 participações (7,10% da população).

Gravataí apresenta uma dinâmica de participação, em termos quantitativos, bastante semelhante a de Alvorada. Neste sentido, o processo do OP inicia-se em Gravataí, com a ocorrência de 6.547 participações nas duas rodadas do ano de 1997 (representando 3,28% da população municipal de 206.023 habitantes, segundo dados da Base de Informações Municipais para o ano de

⁷⁸ Esta proporção em relação à população municipal é, de fato, equivocada, pois o total de participações nas duas Rodadas oculta o fato de que muitos dos participantes da primeira rodada também estão presentes na segunda rodada, levando a uma dupla contagem. Neste sentido fala-se em participações e não em participantes, pois o mesmo participante pode ter mais de uma participação. Em vista disso, a referência a proporção da população municipal tem unicamente o objetivo de dimensionar o volume de participação em relação ao tamanho da população municipal, não devendo ser tomada como uma proporcionalidade real, equívoco que se observa em alguns participantes do processo e, mesmo, analistas.

1996). No ano seguinte, 1998, as participações caem para 3.899, ou seja, praticamente 40% menor que no ano anterior (1,89% da população). No ano de 1999, ocorre uma retomada do processo de participação, que atinge 10.610 participações (5,15% da população municipal), ficando 62,06% acima da participação do primeiro ano e 172,12% acima da de 1998. Por fim, em 2000 praticamente mantém-se o volume de participantes, com 11.996 participações na soma das duas rodadas (5,82% da população municipal), o que representa um aumento de 13,06% em relação a 1999. Somando-se as participações nas Plenárias Regionais com as Microrregionais de Gravataí, os números são os seguintes: em 1997, 15.415 participações (7,48% da população de Gravataí); em 1998, 11.536 participações (5,60% da população); em 1999, 20.113 participações (9,76% da população); em 2000, 25.134 participações (12,20% da população municipal).

Viamão, por fim, apresenta a seguinte evolução da participação no OP: no primeiro ano do OP houve 3.181 participações na soma das duas rodadas realizadas (o que representa 1,62% da população municipal de 196.685 habitantes, segundo dado da Base de Informações Municipais para o ano de 1996); em 1998, há um significativo declínio das participações, que diminuem 45,61% em relação ao ano anterior, somando 1.730 participações nas duas rodadas (0,88% da população); em 1999 observa-se uma ascensão no número de participações, que atingem o total de 4.596, representando um aumento de 44,48% em relação ano de 1997 e de 165,66%, em relação ao ano de 1998 (2,34% da população); por fim, no ano de 2000, observa-se novamente retração na participação no OP, que cai 28,59% em relação ao ano anterior, ficando em 3.282 participações (1,67% da população). Segundo estes dados, percebe-se que Viamão foi o único município que apresentou declínio das participação no último ano de governo da Frente Popular (2000).

Quando estes dados são comparados com os relativos à participação no OP de Porto Alegre, conforme a tabela abaixo, é possível ressaltar alguns aspectos significativos:

Quadro 71. Número de participações nas Rodadas do Orçamento Participativo de Porto Alegre (soma das duas Rodadas) – 1989-2000

Ano	Participações (soma das duas rodadas)
1989	1.510
1990	976
1991	3.694
1992	7.610
1993	10.735
1994	11.247
1995	14.267

1996	11.941
1997	16.013
1998	16.465
1999	20.724
2000	19.025

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre/CRC.

Os números acima indicam que Porto Alegre, nos primeiros quatro anos de OP, apresentou um nível de participação que atingiu as seguintes proporções em relação à população do município (estimada, para 1991, em torno de 1.250.000 habitantes, segundo MARTINS, MAMMARELLA, 1999:20): 0,12% em 1989; 0,08% em 1990; 0,29% em 1991; 0,61% em 1992. Comparando-se estes dados com os de participação dos municípios de Alvorada, Viamão e, especialmente, Gravataí, percebe-se que quantitativamente estes últimos têm apresentado um volume de mobilização e participação da população no OP proporcionalmente superior ao encontrado em Porto Alegre no mesmo tempo de governo da Frente Popular. Mesmo quando atingiram seus menores índices de participação, estes municípios apresentaram valores relativos de participação significativamente superiores aos encontrados em Porto Alegre nos quatro primeiros anos da “Administração Popular” (praticamente o dobro ou mais do que o melhor índice – 0,61% – obtido por Porto Alegre no período, com exceção do segundo ano de OP em Viamão). Por outro lado, mesmo quando Porto Alegre apresenta seu maior número de participações – 20.724, em 1999 –, estas representam apenas 1,61% da população municipal (estimada em 1.288.879 habitantes pela Base de Informações Municipais para o ano de 1996), ou seja, mantém-se ainda bastante distante dos melhores índices obtidos nos outros municípios (especialmente Alvorada e Gravataí).

Com base nestas informações, poder-se-ia concluir pela ocorrência de um significativo processo de participação nos casos em análise, mesmo tendo-se presente

as importantes diferenças quantitativas entre eles. Não sendo tal participação apreendida como um processo “natural” e ou “mecânico”, torna-se necessário buscar a identificação e análise dos fatores que a explicariam. Para isto, serão empregadas as variáveis definidas no Capítulo 1, a partir do estudo do OP na gestão da Frente Popular em Porto Alegre, como hipoteticamente constituindo uma explicação da ação coletiva voltada para a participação direta na gestão pública. A partir da comparação entre as conclusões obtidas em cada um dos casos em análise poder-se-á concluir sobre a sustentação ou não da generalização da explicação da participação a partir das três variáveis selecionadas.

4.2 – ASSOCIATIVISMO, COMPROMISSO GOVERNAMENTAL E CAPACIDADE DE INVESTIMENTO E A “PARTICIPAÇÃO POPULAR” NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM ALVORADA, VIAMÃO E GRAVATAÍ.

4.2.1 A “participação popular” no Orçamento Participativo em Alvorada

4.2.1.1 Associativismo e Participação no OP em Alvorada.⁷⁹

Analisando o município de Alvorada, percebe-se que as organizações comunitárias encontram-se presentes em praticamente todo espaço geográfico do município, tendo sido identificadas e referidas por entrevistados de todas as 11 regiões nas quais o município foi dividido no processo do OP. Esta disseminação explica-se, por um lado, pela necessidade da população buscar respostas e soluções para as precárias condições dos bairros e vilas de Alvorada em relação ao acesso a bens e serviços públicos, conforme visto no capítulo anterior. Por outro lado, além da necessidade de

⁷⁹ Para a caracterização do associativismo nos municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão, foi feito um levantamento das entidades cadastradas junto às Prefeituras Municipais (Anexo 5). No entanto, em virtude da desatualização dos cadastros ou baixo número de entidades cadastradas, os dados obtidos

organizar-se para reivindicar melhorias em termos de infra-estrutura urbana e serviços públicos, outro fator de estímulo ao surgimento de entidades comunitárias foi o fomento do próprio governo municipal e de agentes políticos, visando estabelecer bases de apoio eleitoral.

De acordo com os depoimentos dos entrevistados e a documentação analisada, pode-se caracterizar a maior parte destas organizações como entidades inseridas nas relações clientelistas tradicionalmente constituídas entre agentes políticos do município e segmentos populares de Alvorada. A articulação estreita entre as entidades e os “políticos” gera-se pela criação de entidades próprios agentes políticos, estabelecendo-se relações de dependência e subordinação entre estas organizações e os seus “padrinhos” políticos. Em segundo lugar, o clientelismo é estabelecido pela partidização da quase totalidade das direções das entidades, subordinando a atuação destas aos interesses do partido de seus dirigentes, excluindo pessoas e grupos não identificados com tal partido.

Além dos partidos, o próprio Governo Municipal atuou diretamente na eleição de diretorias de entidades alinhadas partidária e ideologicamente com as forças políticas na Administração. Isto é exemplificado pela vitória, em 1992, de uma chapa à diretoria da União das Associações de Moradores de Alvorada (UAMA) sustentada pelo então Prefeito Pedro Antônio de Godoy.

Assim, articuladas com as forças políticas no governo do município ou representadas na Câmara de Vereadores, a maior parte das entidades e lideranças comunitárias buscava o atendimento de suas demandas e interesses através de relações individualizadas e clientelistas com os “políticos”, tendo como moeda de troca o apoio eleitoral. Um aspecto que possibilita identificar o forte vínculo entre as entidades e as forças políticas governamentais, é o fato de grande parte destas organizações possuírem sedes próprias construídas com recursos públicos e localizadas em áreas cedidas pelo Executivo municipal.

De acordo com diversos depoimentos, o ápice do clientelismo entre agentes políticos e entidades comunitárias em Alvorada, com fortes marcas de corrupção, ocorreu ao final dos anos 80 e

através destas fontes distorcem a realidade associativa dos municípios e, em vista disso, não foram incorporados na análise desenvolvida.

início dos anos 90. Neste período, são desenvolvidos programas sociais nos níveis federal, estadual e municipal, tendo como principais órgãos coordenadores a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Secretaria Especial de Ação Comunitária (SEAC), cujo eixo girava em torno da participação das organizações na distribuição de alimentos e prestação de serviços públicos. Tendo como principal ação a distribuição do chamado “Ticket do Leite”, referido anteriormente, estes programas constituíram uma rede de clientelismo político e desvio de recursos públicos que marcou profundamente a trajetória das organizações comunitárias de Alvorada.

Dois desdobramentos dessa marca clientelista na atuação das entidades comunitárias de Alvorada podem ser destacados. Como eram entidades e lideranças que tinham como eixo de suas práticas a busca de uma relação individualizada e privilegiada com os agentes políticos, para, a partir disto, obter o atendimento de suas demandas e interesses (muitas vezes também individuais), não havia preocupação em fomentar processos de mobilização e de organização coletiva. Assim, grande parte dessas organizações acabaram tornando-se fechadas e subordinadas aos interesses particulares de alguns poucos dirigentes, gerando um processo de privatização e perda de significado coletivo e público.

Em segundo lugar, contribuindo de forma decisiva para o processo de esvaziamento das organizações comunitárias, percebe-se que o envolvimento clientelista, a busca de ganhos particulares e a existência de fortes indícios de corrupção na prática de muitas direções de entidades, forjou entre vários segmentos da população de Alvorada uma avaliação de descrédito e desconfiança em relação às atividades e pessoas relacionadas a tais entidades. Tal fato gerou deslegitimação e perda de credibilidade deste modo de organização, que passou a estar associado diretamente com a política-partidária e a todo conteúdo pejorativo que esta possui no imaginário social.

O predomínio de relações clientelistas, que caracteriza o campo das organizações comunitárias de Alvorada, não deve ser compreendido, no entanto, como um fato absoluto. Ao contrário, mesmo que minoritário e relativamente frágil, observa-se em Alvorada a constituição e atuação de pessoas e de organizações cuja prática esteve orientada por uma outra perspectiva de ação, oposta às práticas predominantes de clientelismo e subordinação aos interesses dos agentes políticos e governamentais. Este campo começa a constituir-se na segunda metade dos anos 70, quando identifica-se o início de um trabalho de assessoria da FASE junto a um grupo litúrgico existente na

Vila Americana, com objetivo de (...) *levá-lo a uma prática mais sistemática e refletida (avaliação, programação, etc.) frente a problemática do bairro. Com isso, esperava-se (objetivo) levar o grupo a avançar em termos de compreensão e comprometimento frente à realidade* (Documento de avaliação do trabalho da FASE na Vila Americana/Alvorada). Neste mesmo período, tem início um trabalho de formação política e assessoria desenvolvido pela pastoral da Igreja Luterana, que vai estar na raiz do envolvimento político-social de um conjunto de lideranças que foram responsáveis pelo desenvolvimento de diversas mobilizações e organizações a partir do final dos anos 70.

Assim, identifica-se em Alvorada a presença de agentes voltados para a constituição de ações coletivas orientadas por uma perspectiva reivindicatória e para a obtenção de bens e serviços públicos como direitos sociais básicos. Estes agentes tiveram, no entanto, uma expressão geralmente limitada, não conseguindo constituir um significativo “movimento popular combativo” capaz de romper com a subordinação aos agentes políticos então predominante ao nível municipal. Um dos possíveis fatores explicativos desta fragilidade talvez seja a não existência, em Alvorada, de um significativo clero católico “progressista” voltado para um trabalho de formação política entre as classes populares. Por outro lado, o trabalho desenvolvido pela Igreja Luterana, devido a sua pequena penetração junto à população, acabava ficando restrito a um círculo menor de pessoas, o que resultava numa capacidade de irradiação relativamente limitada. Além disto, Alvorada não contava com entidades de assessoria e formação política aos agentes da sociedade civil, hoje denominadas ONGs. Apesar de algumas intervenções mais pontuais de entidades como a FASE, conforme indicado acima, não houve um trabalho permanente e continuado voltado à geração de organizações e mobilizações populares.

Em vista disto, o processo de formação política das lideranças populares de Alvorada acabava limitado pelas poucas oportunidades disponíveis. A FRACAB, uma das únicas estruturas de apoio e formação, apresentava em contrapartida uma perspectiva fortemente marcada pelo aparelhismo, a burocratização e a partidarização das estruturas organizativas, reforçando algumas características tradicionais das organizações comunitárias de Alvorada. Além da FRACAB, outro espaço de formação disponível no início dos anos 80 era propiciado pelo SESI, que oferecia cursos para líderes comunitários. Por fim, um último agente de apoio e assessoria atuante em Alvorada, foi o Movimento de Justiça e Direitos Humanos (MJDH), que teve uma intervenção junto à Associação de

Moradores da Vila Campos Verdes e posteriormente apoiará o processo de ocupação do conjunto Onze de Abril, em 1987.

Apesar destas limitações e condicionado por elas, constituiu-se no início dos anos 80 um processo de mobilização e de organização popular orientado por uma perspectiva mais reivindicatória e menos dependente dos agentes políticos. Como resultado deste processo encontra-se a fundação da União das Associações de Moradores de Alvorada (UAMA), em 1981/1982, sendo uma das primeiras uniões municipais a ser fundada na Região Metropolitana. A preocupação com uma ação mais “combativa” por parte dos agentes envolvidos neste processo pode ser observada nas atividades que passam a ser desenvolvidas e que são referidas no seguinte depoimento enquanto as grandes “lutas” realizadas pelo “movimento” de Alvorada:

Aqueles grandes movimentos (...) eram das associações. A ocupação do Onze de Abril, a Campos Verdes, a luta pelo hospital de Alvorada, foi uma das maiores concentrações do povo aí, 83, 84, botamos 3 mil pessoas na rua, subindo para inaugurar simbolicamente. Obrigamos ao Jair [Jair Soares, Governador do estado eleito pelo PDS] abrir o hospital. Foi as lutas populares, a greve da construção civil, as diretas-já. As diretas-já nós fazíamos comícios nas vilas aí. (...) nas lutas populares estávamos sempre na frente. As caminhada prá construção de diversas escolas. Nós fizemos passeata em Porto Alegre, lá pelos anos 88, (...) 87-88, nós, 86-87, nós fechamos o Palácio Piratini, a Secretaria da Educação, aquela rua, botaram até na primeira página da Zero Hora. Levamos cinco ônibus daqui e fechamos. Bernardo de Souza era o Secretário da Educação, trouxemos ele prá cá. Conseguimos conquistas na luta de organização.

Dentro deste campo de “lutas” desenvolvidas pela fração “combativa” das organizações comunitárias de Alvorada, o ponto de maior destaque parece ser o processo de ocupação do Conjunto Residencial Campos Verdes (posteriormente denominado Onze de Abril em homenagem à data da ocupação), em abril de 1987, já referido no capítulo anterior. Sem entrar em uma descrição e análise mais detalhada

deste processo, que encontra-se em AZEVEDO (1998)⁸⁰, é importante destacar que este foi um processo organizado, fruto de uma intencionalidade construída por agentes vinculados à Associação de Moradores da Vila Campos Verdes, com o apoio do Movimento de Justiça e Direitos Humanos e integrantes da diretoria da FRACAB.

A ocupação do Onze de Abril vai constituir-se em um marco na história de Alvorada, particularmente das lutas sociais desenvolvidas no município, sendo referida pelos entrevistados com uma trajetória mais antiga de vida associativa e, particularmente, pelos entrevistados moradores da região onde se localiza o conjunto Onze de Abril e a Vila Campos Verdes. Mas em outras regiões de Alvorada também ocorreram ocupações de conjuntos habitacionais, a partir da ação inicial no Onze de Abril, gerando mobilizações, envolvendo pessoas e propiciando uma experiência de ação coletiva entre segmentos que até então não tinham tido tal experiência.

Caracterizada a trajetória associativa recente de Alvorada, é necessário analisar como este tecido associativo se relaciona com o processo do OP, buscando identificar se ele assume um papel de organização, mobilização, enfim, de construção da participação no OP, podendo assim ser tomado como uma fator explicativo desta participação tal como foi identificado no caso de Porto Alegre. Com base nos dados colhidos através de entrevistas, observações e documentos, percebe-se em Alvorada a constituição de uma relação complexa entre as organizações populares e o OP, resultado da própria complexidade do tecido associativo local. Neste sentido, não se pode falar de uma relação homogênea de sustentação ou oposição entre as estruturas associativas e o OP, havendo, ao contrário, um leque de representações e práticas que vão desde a crítica e rejeição

⁸⁰ Sobre o processo de ocupação do Onze de Abril ver também CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO (CEDI), 1987.

aberta e total até a adesão e o apoio entusiástico ao processo. Apesar desta variedade de posições, percebe-se que predomina entre as organizações que constituem o tecido associativo de Alvorada uma postura de rejeição e/ou de oposição ao processo do OP, particularmente nos dois primeiros anos de governo da Frente Popular. Isto, por um lado, relaciona-se diretamente com a trajetória de partidização das entidades e organizações de Alvorada que, subordinadas a interesses político-partidários, acabaram assumindo uma atuação de negação a um processo percebido como “propriedade” de agentes políticos aos quais se fazia oposição. A associação direta entre o OP e o Partido dos Trabalhadores, como se aquele fosse espaço exclusivo para militantes desse partido, é resultado não apenas de uma avaliação “natural” de segmentos da população de Alvorada, mas também fruto de um esforço dos opositores do processo que buscavam sua deslegitimação através de sua redução a mero instrumento de manipulação político-partidária. Com a relativa sedimentação do processo e significativa participação obtida, observa-se que segmentos politicamente identificados com partidos de oposição têm passado a intervir no OP e a saírem como delegados e conselheiros. Mas esta participação não implica necessariamente em adesão ao processo, pois percebe-se na prática de algumas destas pessoas a preocupação em intervir no OP no sentido de criticá-lo e deslegitimá-lo.

Por outro lado, o confronto entre as organizações locais e o OP ocorre também em virtude de uma avaliação de que este processo retira o poder e o espaço de atuação de entidades como as associações de moradores. Conforme analisado acima, em Alvorada, tradicionalmente, as associações atuaram como intermediários entre o Poder Público e as demandas sociais, buscando obter o atendimento destas

através do contato e das relações privadas com políticos. Tal procedimento, mesmo que gerador de relações clientelistas de dependência e manipulação eleitoral, era, por outro lado, fonte de distinção dos líderes comunitários capazes de canalizar para suas “comunidades” os “favores” governamentais. Na medida em que o OP rompe com tais práticas, acaba sendo compreendido como ameaça àqueles líderes comunitários e aos seus procedimentos, como uma perda de poder das suas entidades.

Por fim, outro fator, diretamente relacionado ao anterior, que tende a ser um foco de tensão entre as organizações e o OP, refere-se ao fato de que o processo do OP, na medida em que propicia um espaço de formação e atuação sócio-política para novos ativistas, acaba possibilitando a emergência de novas lideranças que, muitas vezes, passam a estabelecer uma prática de enfrentamento com as antigas lideranças.

Os fatores de confronto entre OP e organizações sociais é exemplificado pela atuação da UAMA. Seja pela vinculação de suas lideranças com os partidos de oposição ao governo da “Administração Popular”, seja pela visão do OP como uma forma de esvaziar o “monopólio” das Associações na intermediação e negociação das demandas sociais frente ao Poder Público, a UAMA adota inicialmente uma posição de rejeição ao OP. Posteriormente, à medida que o processo se consolida e ocorre uma mudança na diretoria da entidade, há uma alteração na posição da UAMA, que passa a ter uma postura mais dúbia em relação ao OP. Por um lado, buscam uma participação direta no processo através da conquista do direito de indicar um conselheiro como representante da entidade no Conselho do Orçamento Participativo, o que foi bastante questionado por diversos entrevistados, apesar de ter sido aprovado no COP. Por outro lado, a UAMA não apresenta uma atuação de

adesão ao OP e de fomento e sustentação dos processos de participação, mantendo, ao contrário, uma postura de relativo distanciamento, na qual predomina o envolvimento individual de algumas lideranças e não da entidade como tal.

Assim, por diversos fatores, uma parcela significativa das organizações constituintes do tecido associativo de Alvorada não só não engajou-se no OP, como, ao contrário, colocou-se numa postura de oposição a tal processo, particularmente nos dois primeiros anos de governo da Frente Popular, atuando explicitamente no sentido de sua deslegitimação e no fomento a uma postura de não participação.

A postura de confronto com o OP, no entanto, não representa a atuação da totalidade das entidades e organizações sociais de Alvorada, também observando-se a integração destas no processo e o envolvimento de forma ativa nas ações de organização e mobilização voltadas para a participação.

A participação das entidades e organizações no OP expressa-se nos seguintes dados fornecidos pela CRC: no ano de 1997, 29 Associações de Moradores, 7 Igrejas, 4 Clubes de Mães, 3 entidades de idosos, 1 Clube Esportivo e 5 entidades diversas estiveram presentes na primeira Assembléia Geral que instituiu o OP, sendo que naquele ano, 19 Associações de Moradores, 5 CPMs/Conselhos Escolares, 2 Igrejas, 2 Clubes de Futebol, 2 Clubes de Mães, 1 Creche e 3 entidades diversas participaram do processo do OP e elegeram delegados; no ano de 1999, 17 Associações de Moradores, 4 CPMs/Conselhos Escolares, 2 Clubes de Mães, 1 Creche, 1 CTG, 2 Clubes de Futebol e 3 outras entidades envolveram-se no OP. Além disso, ainda no ano de 1999, um fato significativo foi a assinatura por 47 entidades de um manifesto em defesa do OP e das definições que integravam a proposta orçamentária para o ano de 2000, o qual foi entregue aos vereadores e

serviu como instrumento de pressão contra eventuais propostas de alteração da distribuição dos recursos orçamentários.

Outra fonte que possibilita observar a relação entre tecido associativo e OP são os dados sobre os delegados do OP de Alvorada obtidos através de questionário aplicado pela CRC e de dados da ficha de inscrição em um curso de formação para delegados realizado, em 1999, pela ONG CIDADE e a CRC. Os dados são os seguintes:

Quadro 72. Distribuição dos Delegados do Orçamento Participativo de Alvorada segundo a participação em entidades – 1997 e 1999

Participação em entidades	Perfil Delegados OP/1997		Perfil Delegados OP/1999		Curso de Formação/1999	
	Freqüência	%	Freqüência	%	Freqüência	%
Participa	54	74,0	128	53,8	66	52,4
Não Participa	18	24,7	103	43,3	51	40,5
Não respondeu	1	1,3	7	2,9	9	7,1
Total	73	100	238	100	126	100

Fonte: CRC (Questionários sobre “Perfil dos delegados” aplicado pela CRC; Fichas de inscrição no Curso de Formação para Delegados do OP).

Os dados indicam que no início do processo do OP em Alvorada houve uma forte tendência de que as pessoas com experiência associativa se envolvessem no processo e ocupassem as posições de representação, o que é sustentado pelo seguinte depoimento: *Nos dois primeiros anos, esse pessoal se envolveu mesmo, se envolveu mesmo. Foi prá dentro do Orçamento [inaudível], esse pessoal que era liderança.*

Esta tendência está relacionada, entre outros fatores, com a preocupação inicial do governo municipal em envolver no OP as entidades existentes no município, na medida em que estas constituíam um meio de estabelecer uma relação com a população. Posteriormente, na medida em que o processo se consolida, surgem novas lideranças e se estabelecem novos canais de comunicação entre governo e população, diminuindo a necessidade da relação com as entidades, o que contribui

para a explicação do significativo declínio dos delegados vinculados a entidades entre os anos de 1997 e 1999.

Apesar disto, no entanto, mantém-se uma porcentagem significativa de delegados com prática associativa, o que pode ser tomado como um indicativo de que a experiência organizativa prévia gera disposições e habilidades que são importantes para o envolvimento em processos como o OP. Ou seja, mesmo no caso de Alvorada, onde o tecido associativo é marcado por uma trajetória em que predominam relações de subordinação e clientelismo, observa-se um vínculo entre experiência associativa e participação.

Buscando caracterizar de forma mais precisa a vinculação associativa destes participantes, temos os seguintes dados:

Quadro 73. Distribuição dos Delegados do Orçamento Participativo de Alvorada segundo o tipo de entidades em que participam – 1997 e 1999

Tipo de entidades nas quais participa	Perfil Delegados OP/1997		Perfil Delegados OP/1999		Curso de Formação/1999	
	Freqüência	%	Freqüência	%	Freqüência	%
Associação de Moradores	24	32,9	80	33,6	40	31,7
Clube de Mães	4	5,5	4	1,7	2	1,6
Creche	2	2,7	2	0,8	2	1,6
CPM	2	2,7	3	1,3	6	4,8
Conselho	5	6,8	2	0,8	5	4,0
Time de Futebol	2	2,7	1	0,4	1	0,8
Entidade religiosa	-	-	6	2,5	2	1,6
Cooperativa	-	-	-	-	1	0,8
Comissão	-	-	9	3,8	2	1,6
Entidade cultural	1	1,4	4	1,7	-	-
Partido político	1	1,4	3	1,3	-	-
Associação Profissional	-	-	1	0,4	-	-
Sindicato	6	8,2	-	-	-	-
Não participa de entidade	18	24,7	103	43,3	51	40,5
Não Respondeu	8	11,0	20	8,4	14	11,1
Total	73	100	238	100	126	100

Fonte: CRC (Questionários sobre “Perfil dos delegados” aplicado pela CRC; Fichas de inscrição no Curso de Formação para Delegados do OP).

Através destes dados percebe-se que o formato organizativo da maior parte dos que possuem algum vínculo associativo são as associações de moradores,

às quais praticamente um terço do conjunto dos delegados está vinculado e, quando retirados os que não participam de entidades, constitui a forma de organização de 44,4% dos que participam de entidades em 1997 e mais de 60% nos dois dados referentes a 1999. Assim, da mesma forma como foi identificado em Porto Alegre, também em Alvorada, as associações de moradores tendem a ser a forma associativa com maior vinculação ao OP, embora em número menor mas ainda assim significativo.

Mas, apesar deste vínculo entre experiência associativa e participação, a integração ao OP parece não ser o usual entre as formas associativas de Alvorada, configurando uma situação na qual o tecido associativo, em geral, não assume uma postura de “construtor da participação”, mas de desconsideração quando não de oposição frontal a processos como o OP. Esta situação e sua diferenciação em relação ao processo de Porto Alegre é identificado por um ex-participante do OP da capital e que, tendo passado a residir em Alvorada, tem atuado no OP desta cidade: *Ele [Ozeni Medeiros, delegado da Região 6] conta que existe alguma diferença de uma cidade para outra. “Lá [Porto Alegre] era com as entidades de bairro, aqui [Alvorada], é na comunidade”, diz. [A Semana, Ano IX, nº 41, 03/04/1998, p.6].* Neste sentido, constitui-se um certo hiato entre formas associativas e OP, o que é indicado por uma baixa participação das lideranças mais tradicionais e a emergência de uma série de novos ativistas a partir do próprio processo do OP.

O processo do OP em Alvorada mostra que as relações entre tecido associativo e participação podem assumir configurações complexas, colocando em questão uma equação simplista que parte do pressuposto que a mera existência de um tecido associativo com relativa densidade teria um efeito de suporte e fomento à

participação. Em Alvorada, ao contrário, percebe-se que a participação produziu-se, em grande medida, apesar das organizações sociais preexistentes e não em função delas, uma vez que uma parte significativa destas organizações opuseram-se à participação no OP. Por outro lado, no entanto, mesmo que minoritário, identifica-se um setor deste tecido associativo que aderiu ativamente ao OP e atuou no sentido de estimular a participação da população. Assim, percebe-se que o próprio tecido associativo, estruturado e condicionado por sua trajetória, é um campo de conflitos marcado por representações e práticas divergentes em relação à “participação popular”, o que o torna ao mesmo tempo um obstáculo e um sustentáculo da participação social no OP de Alvorada.

4.2.1.2 Relação Governo Municipal e OP em Alvorada:

O Governo Municipal de Alvorada e as forças políticas que o administram apresentam uma significativa adesão e comprometimento público com o processo do OP. Através da observação de praticamente todas as Plenárias Regionais e Temáticas da primeira rodada do OP do ano 2000, identificou-se a presença de diversos secretários de governo e de vereadores dos partidos integrantes da Frente Popular, demonstrando a legitimação do processo e a sua consolidação como uma das políticas centrais do governo da “Administração Popular” de Alvorada.

Esta adesão, no entanto, não foi algo automático e natural, mas resultado de um processo interno marcado por tensões e conflitos, no qual afirmou-se a hegemonia dos setores comprometidos com a implantação do OP e a sua sustentação pelo conjunto do governo. A atenção a estas disputas internas é importante no sentido de superar uma visão simplista sobre o comprometimento dos agentes

políticos governamentais com o OP. Mesmo sendo uma das propostas centrais dos programas de governo da Frente Popular, a implantação do OP implica em alterações mais ou menos significativas na estrutura tradicional de governo, particularmente no poder de decisão dos secretários municipais sobre as políticas de investimento de suas secretarias. Neste sentido, mesmo entre segmentos políticos da Frente Popular verificam-se tensões entre a lógica tradicional de funcionamento da burocracia pública e o OP.

Outro ponto de conflito que o OP institui entre as forças políticas no governo é a ruptura com as práticas tradicionais de intermediação de demandas que também é realizada pelos vereadores dos partidos da Frente Popular. Sendo esta intermediação um dos instrumentos de legitimação política dos vereadores, o seu questionamento pelo OP acaba gerando tensões entre governo e setores da sua própria bancada na Câmara Municipal. No caso de Alvorada, durante a primeira gestão da Frente Popular ocorre a saída de um vereador do PT, Concílio Brinco, tendo como um dos motivos o não atendimento de algumas de suas demandas pelo governo.

Assim, o comprometimento governamental no que tange à participação não está garantido de antemão simplesmente porque as forças políticas vencedoras nas eleições tinham como parte integrante de seu programa de governo propostas de participação como o OP. Há um processo de disputas e conflitos internos às forças políticas integrantes do governo, já observado em relação à Porto Alegre no primeiro mandato da Frente Popular, que determina se haverá e qual será o grau de comprometimento governamental e das forças políticas que sustentam o governo com a implantação e manutenção do OP.

No caso de Alvorada, percebe-se uma relativa consolidação do OP como política de governo e não de um setor ou de uma força política específica dentro do governo. Isto reflete-se publicamente, nos eventos e documentos analisados, numa imagem de unidade e comprometimento das forças políticas governamentais, o que contribui para o reforço da credibilidade do processo entre a população que nele participa.

Mas o comprometimento governamental em Alvorada não se limita a uma adesão relativamente unitária entre as forças políticas na Administração. De fato, o governo coloca-se como um agente ativo no processo de organização e mobilização da população para a participação no OP, buscando superar o que no início do governo foi identificado como uma debilidade da estrutura associativa da cidade de Alvorada: a falta de um tecido associativo local capaz de dar sustentação ao OP. Frente a tal debilidade, o governo assume um papel protagonista na implantação do OP, buscando envolver no processo o conjunto das entidades e organizações sociais existentes em Alvorada, mas, em virtude de uma visão negativa sobre a maior parte destas, com intenção de ultrapassá-las e construir relações diretas com a população. Assim, a dinâmica de instituição do OP em Alvorada não é a de uma construção coletiva entre governo e interlocutores organizados da sociedade civil, mas a de uma proposta de governo que busca a adesão de agentes da sociedade local, organizados formalmente ou não. Obviamente que isto não significa a existência e imposição de uma proposta pronta ou da falta de proposições e disputas com agentes sociais, mas que, apesar destas, a iniciativa e o protagonismo no processo tende a ser mantido centralmente pelo agente governo.

O protagonismo do governo expressa-se não apenas do ponto de vista da definição das orientações mais gerais do processo, mas também no processo cotidiano de organização e mobilização da população para a participação no OP. De fato, o governo é um agente que intervêm diretamente junto à população buscando levá-la a integrar-se nas reuniões e discussões do OP.

Em termos da intervenção direta dos agentes governamentais junto à população destaca-se o trabalho dos assessores comunitários da CRC, representantes do governo junto a cada uma das 11 regiões do OP. Estes assessores possuem um amplo leque de tarefas nas regiões sob sua responsabilidade, assumindo muitas vezes um papel claramente organizativo e mobilizador. Os assessores também possuem uma importância do ponto de vista do acesso às informações sobre a Administração e, mais especificamente, sobre o OP, uma vez que são um dos poucos canais disponíveis ao nível das regiões para este tipo de esclarecimento. Isto adquire um significado particularmente importante tendo em vista que a grande maioria dos participantes do OP ao nível regional são pessoas com uma pequena ou inexistente experiência de interação com o Poder Público municipal, desconhecendo assim a sua estrutura e dinâmica de funcionamento.

Através das ações da equipe da CRC, o governo busca suprir os limites, por debilidade ou oposição, dos agentes sociais como construtores do processo de participação. Isto, no entanto, fortalece a prática tradicional que delega aos agentes governamentais a iniciativa em termos de definição e condução das políticas públicas. A dependência em relação às iniciativas governamentais, no entanto, é identificada negativamente por alguns dos participantes do OP, que vêem nisto uma debilidade do processo e um espaço para uma possível manipulação. Um dos

principais pontos de questionamento refere-se ao controle das informações pelos agentes governamentais e a fragilidade dos agentes da sociedade perante tal controle.

A dependência em relação aos agentes governamentais também é observada na relação entre assessores comunitários e as regiões nas quais atuam. Uma vez que estes assessores desempenham um ativo papel organizativo e mobilizador, há resistência à saída dos mesmos entre os participantes daquelas regiões onde o trabalho atinge um relativo êxito, pois os assessores são vistos como responsáveis centrais pela participação naquelas regiões.

Em conclusão, percebe-se que o governo municipal de Alvorada, mais especificamente a CRC, diferentemente do que caracterizou a experiência de OP em Porto Alegre (particularmente na primeira gestão da Frente Popular), assume e desempenha a maior parte das tarefas em termos de organização e mobilização da população. Os agentes governamentais não limitam sua atuação à abertura de espaços de participação e a subsidiar os agentes que passam a ocupar estes espaços. Ao contrário, desempenham um papel ativo no sentido mesmo da constituição dos próprios agentes sociais e no fomento à sua integração nos espaços de participação, podendo ser identificados como o principal elemento na geração da intencionalidade orientada para a construção da “participação popular”.

4.2.1.3 Investimento, eficácia e participação no OP de Alvorada:

Um dos fatores centrais a condicionar os esforços organizativos e mobilizadores voltados à geração de participação social em processos como o OP é a eficácia atribuída à participação em tais processos, ou seja, como a participação é interpretada em relação à sua capacidade de gerar os resultados desejados pelos

agentes sociais. Resultante de uma longa trajetória sócio-histórica de segregação espacial, exclusão sócio-econômica e subordinação/manipulação política, forjou-se entre as classes populares de Alvorada um profundo ceticismo e desconfiança em relação às iniciativas de “políticos” e mesmo das entidades sociais, constituindo-se em obstáculo à construção da “participação popular”.

Contraopondo-se a este obstáculo, identifica-se uma significativa expectativa em relação ao OP, fruto do efeito demonstração exercido pela experiência que vinha sendo desenvolvida desde 1989 em Porto Alegre. Parcela significativa da população de Alvorada possui vinculação estreita com a capital, uma vez que esta é o local de trabalho da maior parte de seus moradores que, em vista disto, estão cotidianamente em contato com o que acontece na cidade de Porto Alegre. Além disto, os moradores de Alvorada ouvem e assistem a programação das emissoras de rádio e televisão de Porto Alegre, que trazem para o seu dia-a-dia as informações e discussões da capital do Estado, entre as quais o debate sobre o OP foi progressivamente ganhando importância. Assim, o OP não pode ser entendido como uma proposta estranha à população de Alvorada quando a Frente Popular chega ao governo depois das eleições de 1996, tendo de fato sido um dos pontos principais do programa da candidatura de Stela Farias e um dos responsáveis até mesmo pela sua vitória eleitoral.

A “familiaridade” com o OP entre a população de Alvorada é ilustrada pela seguinte informação extraída da pesquisa realizada pela CRC em 1999 sobre o “Perfil dos Delegados do OP”: dos 238 delegados que responderam ao questionário distribuído, 100 ou 42% dos delegados responderam que já haviam ouvido falar do OP há mais de 4 anos, sendo que no momento da pesquisa o OP de Alvorada possuía

apenas 3 anos de implantação. Isto indica que em torno de 40% dos delegados já tinha alguma referência do OP anterior ao início do governo da Frente Popular em Alvorada, referência esta provavelmente constituída a partir do contato com a realidade do Porto Alegre. Isto é confirmado pelo fato de que, entre estes 238 delegados, 34 fazem referência explícita ao conhecimento do OP de Porto Alegre e 11 referem saber do OP de Porto Alegre desde o governo do Prefeito Olívio Dutra.

O efeito demonstração da experiência do OP de Porto Alegre se constitui em fator central de estímulo à participação, na medida em que estabelece um referencial concreto para os agentes que buscam construir a “participação popular”, sejam estes da sociedade civil ou do governo, no sentido de mostrar que a participação pode gerar efeitos positivos em termos do alcance dos objetivos buscados pelos agentes sociais.

A influência de Porto Alegre, no entanto, apresenta um lado problemático: na medida em que gera uma forte expectativa entre alguns segmentos da população de que suas demandas serão imediatamente atendidas, cria também uma grande probabilidade de frustração. A relação estreita entre uma expectativa fomentada a partir do contato com a realidade de Porto Alegre e a frustração com o fato da vitória eleitoral do PT e a implantação do OP não se desdobrarem em melhorias imediatas é sintetizada no seguinte trecho da carta de uma moradora de Alvorada para a Seção “Carta do Leitor” de um jornal local:

Caro Editor:

Estou muito aborrecida com o PT de Alvorada e justifico a minha revolta. Tenho uma irmã que reside na Cefer II, em Porto Alegre e, desde que o PT assumiu na Capital, tudo o que ela faz é me incomodar com a verdadeira revolução que este partido fez e vem fazendo no que diz respeito a melhorias, principalmente no bairro citado (...) Por vários anos tive que aturar os rasgados elogios e, em 96, tendo o PT vencido para a Prefeitura de Alvorada, fiquei radiante, não só por ter votado na

candidata vencedora, mas também com a possibilidade de ver a minha cidade (resido aqui há mais de quarenta anos) maravilhosa como Porto Alegre.

Que grande engano. Não sei o que ocorre, só ouço que não existe recursos, que isto, que aquilo. É claro que há uma diferença muito grande quanto as possibilidades financeiras de uma e outra cidade, mas no mínimo a cidade deveria estar como antes, coisa que infelizmente não acontece, basta percorrer a nossa principal avenida e já teremos uma idéia. Começo a achar que os ex-prefeitos não eram tão ruins como me fizeram acreditar na eleição passada. [Correio Dinâmico, Ano XV, nº 695, 14/08/1998, p.7]

O problema central constitui-se no choque entre uma expectativa que anima a participação no OP e a inexistência de condições de responder plena e imediatamente às demandas e interesses que passam a ganhar expressão através do processo do OP. Em virtude das precárias condições materiais e financeiras da Prefeitura de Alvorada, caracterizada no capítulo anterior, que estabelece estreitos limites em termos de suas possibilidades de atuação, a tendência de frustração das expectativas em torno de uma administração da Frente Popular e da implantação do OP colocou-se como um elemento presente, principalmente no início do governo, influenciando diretamente sobre a dinâmica da participação.

Somando-se a esta descrença e frustração, ao mesmo tempo que buscando alimentá-la, verificam-se as iniciativas dos agentes políticos oposicionistas, tendo como eixo a idéia de que o OP é apenas um instrumento de manipulação política e que, de fato, não propicia que os participantes obtenham o atendimento de suas demandas. Além disso, através da prática política tradicional, de encaminhamento individualizado de demandas pontuais para serem atendidas pelo poder público, muitos vereadores também contribuem para o questionamento da credibilidade do OP, pois disputam com este a forma de atendimento de demandas e de interesses.

A força das representações e práticas desmobilizadoras que minam a participação em processos como o OP, na medida em que questionam sua eficácia na realização dos interesses dos participantes, só foi reduzida (de forma parcial e instável) pela relativa recuperação financeira da Administração e o reaparelhamento da máquina pública, o que viabilizou a qualificação dos serviços públicos municipais e o cumprimento efetivo das determinações de investimentos definidas através do OP. Neste sentido, pode ser estabelecida uma correlação direta entre capacidade de investimento, eficácia do OP e participação da população.

A noção de que as “coisas estão acontecendo”, fundamental para sustentação das ações mobilizadoras dos construtores da participação no OP, também é objeto do investimento da Administração Municipal que, no OP de 2000, trabalhou de forma intensa com o lema “É bom e funciona” através de camisetas e um vídeo institucional apresentado em todas as plenárias do OP. Este lema busca reforçar a idéia de que o processo do OP de fato produz resultados efetivos para a população participante, buscando com isso contrapor-se às idéias do “Orçamento Enrolativo” ou “Orçamento Enganativo” do discurso oposicionista.

Entretanto, o resultado da construção de uma representação de eficácia para o processo do OP de Alvorada é algo ambíguo. Mesmo entre os segmentos sociais mais envolvidos e comprometidos com a sustentação do processo observa-se uma certa oscilação. Por um lado, há um entendimento de que através do OP foram introduzidas mudanças na Administração Municipal e melhorias urbanas na cidade, que vêm alterando o quadro de precariedade e exclusão que historicamente marcou Alvorada. Por outro lado, no entanto, frente aos limites objetivos da Prefeitura em

termos de recursos materiais e financeiros, mantém-se uma certa frustração entre as expectativas com o processo e as possibilidades efetivas de sua concretização.

A origem desta ambigüidade localiza-se no fato de que, mesmo com algum grau de recuperação financeira do município (caracterizado no Capítulo 3), mantém-se uma profunda defasagem entre a limitada capacidade de atuação do governo e o universo de demandas historicamente acumuladas de Alvorada. Mesmo uma forte adesão ao processo não obscurece o fato de que este possui significativos limites para um enfrentamento mais imediato daquelas demandas.

Uma das formas a partir da qual busca-se superar esta tensão entre limites e expectativas é a construção de uma perspectiva de longo prazo para o atendimento das demandas sociais, constituindo a visão de um processo progressivo de melhorias no qual os problemas e carências historicamente acumulados seriam paulatinamente resolvidos. Mas esta perspectiva de longo prazo choca-se com as expectativas de atendimento imediato das demandas de uma população cujas carências atingem dimensões muito significativas e, em diversos casos, colocam em risco a sua própria sobrevivência. Frente a esta situação, uma perspectiva de longo prazo torna-se de difícil sustentação e afeta diretamente a credibilidade do OP.

Assim, o processo de construção da participação em Alvorada encontra-se marcado pela tensão entre, por um lado, a preocupação em gerar expectativas positivas em relação ao OP, base necessária para que ocorra o processo de mobilização. E, por outro lado, a necessidade de conseguir dar alguma resposta concreta a estas expectativas, sob o risco sempre presente de gerar uma descrença desmobilizadora e bloqueadora da participação.

4.2.2 A “participação popular” no Orçamento Participativo em Gravataí

4.2.2.1 Associativismo e Participação no OP em Gravataí:

A trajetória associativa das classes populares em Gravataí, em termos da constituição de estruturas organizativas formais, é relativamente recente, datando do final dos anos 70. Mesmo havendo algumas entidades formadas anteriormente a este período, é nesse momento que começa a observar-se uma dinâmica associativa com significativa intensidade e disseminação ao nível do município.

Gravataí apresenta, diferentemente de Alvorada e Viamão, uma ativa presença de sindicatos de trabalhadores na vida sócio-política da cidade. Mesmo que o primeiro sindicato sediado em Gravataí tenha sido fundado apenas em 1985 (Sindicato dos Professores Municipais), haviam diversas categorias organizadas em sub-sedes sindicais que atuavam ao nível do município, tais como os professores estaduais, metalúrgicos e trabalhadores da indústria da borracha.

Além da organização sindical, Gravataí apresenta, como as outras cidades analisadas, uma expressiva tradição de organização “comunitária” da população dos bairros e vilas populares, através das associações de moradores. Esta forma de organização foi, em grande medida, estimulada e instrumentalizada por partidos políticos à frente do governo municipal, que assim constituíam bases de apoio eleitoral em troca de favorecimentos no acesso aos bens e serviços públicos municipais. Nesse sentido, funcionários e cargos de confiança do governo eram deslocados para realizarem o trabalho de organização e sustentação de entidades de bairro, constituindo uma relação de dependência e subordinação.

O ápice desta vinculação entre estruturas associativas comunitárias e governo municipal ocorre durante a gestão de José Mariano Mota, do PDT, entre 1989 e 1992. Com o controle de grande parte das direções de Associações de Moradores de Gravataí (alguns entrevistados estimam que em torno de 90% das direções de entidades apresentavam alguma ligação com o PDT), há uma instrumentalização quase total das entidades comunitárias pelas forças políticas no governo, fragilizando de forma significativa a atuação destas entidades como instrumentos de expressão de demandas e interesses socialmente constituídos. Este campo de entidades comunitárias dirigido pelo PDT expressou-se, ao nível municipal, através da União Gravataiense de Associações de Moradores (UGAM), que atuou de forma ativa durante a gestão do PDT na Prefeitura e, posteriormente, acompanhou o declínio político do partido ao qual estava articulada, encontrando-se praticamente desativada nos dias atuais.

Outro segmento que possui relevância na constituição do associativismo popular em Gravataí são os grupos de militantes ligados às Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica. No final dos anos 70 e início dos 80, constituem-se em alguns locais da cidade, particularmente em alguns conjuntos habitacionais implantados no começo da década de 80, grupos que articulam a dimensão religiosa com a discussão e a atuação social e política, gerando processos organizativos e ações coletivas voltadas para a melhoria das condições de vida nos locais de moradia popular. Parte significativa das lideranças oriundas deste trabalho de base dos segmentos progressistas da Igreja Católica irão participar, juntamente com setores envolvidos nas organizações sindicais, da construção do Partido dos Trabalhadores em Gravataí, durante os anos 80.

Buscando contrapor-se ao domínio quase absoluto do PDT sobre as entidades comunitárias e a sua entidade de articulação ao nível municipal (a UGAM), vai ser formada a União Municipal de Associações de Moradores e Entidades Comunitárias (UMAMEC), agregando militantes comunitários ligados a diversos partidos políticos. Esta composição, no entanto, gerou uma certa instabilidade e paralisação da atuação da UMAMEC, uma vez que as disputas internas absorviam parte considerável dos esforços de seus componentes. A polarização político-partidária internamente à entidade, acompanhando a dinâmica da disputa partidária no município, expressa-se nas últimas eleições para a diretoria da UMAMEC, em março de 2001, quando é eleita uma chapa composta por segmentos do PT, PC do B e PSB, derrotando a chapa ligada aos partidos de oposição ao governo municipal (PTB, PMDB, PSDB).

A relação entre o tecido associativo local de Gravataí e o OP pode ser caracterizada, em linhas gerais, como apresentando uma trajetória que passa de uma relação de distanciamento para uma adesão fortemente pragmática ao processo. Fruto da estreita vinculação ao PDT, parcela significativa das entidades comunitárias de Gravataí encontram-se fragilizadas ou paralisadas quando do início da gestão da Frente Popular, em 1997, acompanhando o declínio político do PDT em Gravataí ao longo dos anos 90. Tal situação, por um lado, privou o processo de constituição do OP em Gravataí de um interlocutor solidamente organizado ao nível da sociedade civil e com capacidade de atuar juntamente com o governo na definição da dinâmica e da estrutura de participação. Por outro lado, no entanto, com o enfraquecimento ou desativação de boa parte das entidades, o governo municipal não teve que enfrentar uma oposição organizada contra o OP ao nível do “movimento comunitário”. Neste

sentido, pode-se definir que inicialmente a tendência foi o estabelecimento de uma relação de afastamento entre as organizações comunitárias e o OP. Isto é exemplificado pela participação da UMAMEC no processo: contando com um assento no Conselho do Orçamento definido pelo Regimento Interno do OP, esta entidade praticamente não participou do processo, mantendo-se em relativa imobilidade em função das disputas internas indicadas anteriormente.

Este afastamento, que caracteriza genericamente a relação entre as organizações comunitárias e o OP no início da gestão da Frente Popular, não significa que não haviam entidades intensamente envolvidas e comprometidas com o OP, nem, ao contrário, que não haviam entidades que atuaram no sentido da crítica ao OP e da desmobilização da população. Estas duas situações também estiveram presentes, mas parecem ter sido minoritárias no conjunto das organizações comunitárias de Gravataí.

Algumas entidades e lideranças que apresentaram a postura de oposição ao OP, argumentavam, assim como nos casos de Alvorada e Viamão, que o OP representava um mecanismo de esvaziamento das organizações comunitárias, na medida em que rompia com a “representação” dos presidentes de associações ao permitir que indivíduos e grupos sem organização formal participassem e deliberassem em igualdade de condições com os “representantes” de entidades. Além disso, o OP impossibilitava a manutenção dos canais particularistas através dos quais lideranças comunitárias envolvidas em relações clientelistas buscavam acesso privilegiado aos vereadores e membros do governo para o atendimento de suas demandas.

Na medida em que o OP de Gravataí é implantado e, principalmente, começa a apresentar resultados concretos em termos de obras e serviços públicos, observam-se algumas mudanças na atuação das organizações comunitárias. Em função da percepção dos resultados, diversas organizações comunitárias se reestruturam para intervir no OP, que passa a ser compreendido como um canal aberto e eficaz para o atendimento das demandas sociais. Mesmo segmentos politicamente identificados com partidos de oposição passam a aderir pragmaticamente ao OP, na medida em que torna-se difícil sustentar a postura de mera oposição a um processo cujos resultados introduzem melhorias significativas no cotidiano da população.

Por outro lado, observa-se a constituição de novas lideranças comunitárias a partir da experiência de participação no OP, que passam a constituir novas organizações ou a disputar a direção daquelas já existentes. Neste sentido, entidades foram criadas e/ou reativadas e passaram a apresentar uma intervenção ativa no OP, organizando e mobilizando a população para participação.

A partir desta caracterização das relações entre o tecido associativo de Gravataí e o OP, conclui-se que as organizações da sociedade civil, em que pese a participação ativa de algumas delas desde o início do processo, apresentam em sua grande maioria um papel limitado em termos da construção da ação coletiva orientada para a participação. Seja devido ao seu enfraquecimento, seja por oposição política, parcela significativa daquelas organizações tenderam a uma postura de desconsideração pelo OP, especialmente no seu início. Somente com a percepção dos resultados do processo, é que observa-se uma adesão mais expressiva das entidades e

o seu envolvimento mais ativo nas atividades de organização e mobilização para a participação.

4.2.2.2 Relação Governo Municipal e OP em Gravataí:

A partir das informações coletadas na pesquisa de campo, pode-se destacar uma relativa unidade do governo de Gravataí em termos de comprometimento e envolvimento com o processo do OP. Observa-se a participação das diversas secretarias municipais nas atividades do OP, além de uma integração entre estas secretarias e o Setor do Orçamento Participativo (SOP). Nesta articulação da atuação governamental, destaca-se a postura do Prefeito no sentido de procurar estar presente nos eventos do OP, convocando também os representantes das secretarias para igualmente participarem.

O comprometimento com o OP transparece em diversos depoimentos, quando é destacado que, havendo qualquer solicitação de obra encaminhada por fora do OP (seja para as Secretarias, seja para a Câmara de Vereadores), o SOP é comunicado e imediatamente entra-se em contato com os demandantes e é feito o convite para a sua integração no processo do OP, argumentando que este é o único canal existente para o encaminhamento de demandas de investimento. Este compromisso é uma forma de contrapor-se tanto à prática dos vereadores atuarem como intermediários no fornecimento de bens e serviços públicos, quanto à dinâmica tradicional das secretarias, que definiam suas ações a partir de interesses burocráticos e/ou de segmentos com acesso privilegiado aos centros de decisão.

A atuação do governo em relação ao OP não se resume, no entanto, à constituição de um comprometimento relativamente unitário com o processo. Em

Gravataí, assim como em Alvorada, o governo desempenhou um papel ativo na construção da participação, assumindo uma série de atividades de organização e mobilização da população para que esta se integrasse ao OP. Frente àquele relativo distanciamento entre o tecido associativo existente no município e o OP, indicado acima, os agentes governamentais (particularmente, o SOP) desenvolveram ações com o objetivo de divulgar o OP entre a população e mobilizá-la para que esta passasse a atuar no processo (segundo um entrevistado, o governo investe diretamente no “trabalho de massas” e não em um contato com os setores organizados, que caracterizaria por exemplo o OP em Porto Alegre). Concretamente, isso traduz-se em atividades de distribuição de panfletos, passagem de carro de som, colocação de cartazes nos principais pontos de circulação da população (ônibus, casas comerciais, locais de práticas religiosas, entre outros). Além disto, o SOP buscou identificar os locais com pouca ou nenhuma participação no OP e, a partir desta identificação, desenvolveu um trabalho direto nestas localidades no sentido de divulgar a proposta e constituir determinados moradores como novas lideranças que assumissem o papel mobilizador para a participação.

A equipe do SOP também atua em todas as fases do OP, participando diretamente nas discussões realizadas nas mais de 80 microrregiões da cidade. Através da sua participação, o SOP estabelece uma dinâmica de reuniões altamente organizada e padronizada, na qual todos os procedimentos estão predefinidos, formalizados e têm os seus resultados documentados em formulários especificamente produzidos para esta finalidade.

Por fim, o SOP assume, em grande medida, o trabalho de divulgação de informações e esclarecimentos sobre o OP, seja internamente ao próprio governo,

seja externamente para a população que vem à Prefeitura buscar informações ou indo diretamente em reuniões nos bairros e vilas da cidade. Esta ação adquire particular importância frente à fragilidade do tecido associativo, que apresenta uma limitada capacidade de constituir canais alternativos de comunicação e informação que dêem suporte ao processo de participação.

Os agentes governamentais possuem, assim, uma atuação central em termos da mobilização para a participação no OP em Gravataí, suprindo, em grande medida, a pouca adesão e a fragilidade do tecido associativo local através de um intenso trabalho de intervenção direta junto à população. Esta ação é sintetizada no seguinte depoimento do Prefeito de Gravataí:

(...) as condições subjetivas, que dependem da vontade do governo, foram utilizadas com muita competência pelo Setor do OP. O Orçamento conseguiu ser conhecido e estabelecer um elo, uma ligação, com toda a comunidade. Pela forma de fazer e pela relação, essa rede de relações, que se conseguiu estabelecer com as mais variadas comunidades.

4.2.2.3 Investimento, eficácia e participação no OP de Gravataí:

No início do mandato da Frente Popular, em 1997, as forças políticas no governo tiveram que enfrentar um contexto marcado, de um lado, por um profundo ceticismo em relação à atuação governamental e, de outro lado, por uma expectativa positiva em relação à nova gestão que estava iniciando.

O ceticismo era fruto da longa trajetória de expectativas das populações dos bairros e vila populares de Gravataí que foram reiteradamente frustradas pelos diversos governos à frente da Prefeitura Municipal. Possuindo grandes carências em termos de bens e serviços públicos, resultantes da trajetória de formação do município abordada no Capítulo 3, esta população apresentava uma experiência de

fechamento da Administração Municipal para a resolução efetiva dos problemas existentes, além do uso eleitoreiro e clientelista do atendimento de determinadas demandas localizadas. Tal experiência forjou uma representação marcada pelo descrédito em relação a ação governamental, o que se expressa no seguinte depoimento: *Nós tínhamos lideranças comunitárias históricas que estavam a beira do desânimo. A gente ouvia discursos : "- Olha eu estou cansado, não adianta mais, tudo que é governo a gente pede as coisas e não consegue nada."*

Contraopondo-se, em certa medida, a este ceticismo presente em grande parte da população, havia a expectativa gerada pelo efeito demonstração do governo da Frente Popular em Porto Alegre, particularmente em relação ao seu mais destacado mecanismo de gestão: o OP. Neste sentido, uma das principais bandeiras da campanha eleitoral da Frente Popular, em 1996, era a divisa: “Gravataí vai ganhar Orçamento Participativo”. Segundo diversos depoimentos, mesmo que não se possa reduzir todas as causas da vitória eleitoral à influência do governo da Frente Popular em Porto Alegre, este foi um fator central na determinação daquela vitória. Havia entre significativos segmentos da população de Gravataí, cujo contato com a realidade porto-alegrense é bastante estreito, uma avaliação positiva sobre os resultados da “Administração Popular” na capital e uma expectativa de que o mesmo deveria e poderia ser implantado em Gravataí a partir da vitória eleitoral da Frente Popular.

Esta expectativa foi um fator importante no sentido da geração de uma relativa disponibilidade para a participação entre segmentos da população de Gravataí, confrontando-se, assim, tanto com o efeito desmobilizador gerado pelo descrédito, quanto com a oposição política ao governo da Frente Popular, que

buscava ressaltar o caráter meramente demagógico do OP e a sua ineficácia (o que transparece nas críticas ao que era denominado, da mesma forma que em Alvorada, de “Orçamento Enganativo”).

A articulação entre esta disponibilidade e o intenso trabalho de mobilização desenvolvido em grande medida pelo governo municipal, gerou uma significativa participação na primeira discussão do OP, em 1997. Neste momento, coloca-se a questão da capacidade de responder de forma efetiva àquela expectativa e às demandas geradas, fator fundamental para a credibilidade do processo e a manutenção da dinâmica de participação. Neste aspecto, Gravataí apresenta um diferencial importante em relação aos municípios de Alvorada e Viamão: enquanto estes não tiveram capacidade de investimento nos dois primeiros anos de governo, discutindo no OP apenas os serviços municipais, Gravataí apresentou recursos para investimento desde o primeiro ano, podendo atender às demandas priorizadas no processo do OP. Além disto, na medida em que possuía melhores condições financeiras do que estes outros municípios, a Prefeitura de Gravataí conseguiu uma qualificação relativamente rápida de diversos serviços públicos municipais, contribuindo para a afirmação de uma imagem de eficiência administrativa que indiretamente reforçou a credibilidade no processo do OP.

A estreita vinculação entre a capacidade de resposta governamental e a dinâmica de participação no OP expressa-se nos números de participação ao longo da primeira gestão da Frente Popular. Na medida em que o governo municipal só pôde começar a responder às demandas priorizadas em 1997 a partir do segundo semestre de 1998, observa-se uma diminuição na participação no OP de 1998, pois as discussões antecederam à efetivação das prioridades definidas no ano anterior. Frente

a isto, entre segmentos que participaram do processo, em 1997, surge uma desconfiança em relação aos resultados efetivos do OP. Com a realização das obras de 1997 no segundo semestre de 1998 e a antecipação do início do cumprimento das definições de 1998 para o primeiro semestre de 1999, observa-se neste ano uma elevação significativa das participações. Tal elevação deve-se, em grande medida, ao fato de que os participantes passaram a ver os resultados concretos do OP no seu cotidiano, forjando uma imagem de eficácia do OP contraposta aos fatores de desmobilização.

Para esta representação de eficácia foi fundamental a capacidade de atuação governamental, a qual condiciona a possibilidade de realização das demandas definidas no processo. Além de um maior volume de recursos financeiros, que possibilita maior capacidade de investimento, Gravataí também possui uma usina de asfalto própria, o que lhe confere alta capacidade e agilidade de resposta em relação à principal demanda no OP: o asfaltamento de vias públicas. Na medida em que a realização de parte destas obras não depende de demorados processos de licitação, o governo municipal consegue cumprir no primeiro semestre do ano uma parcela importante das definições do Plano de Investimentos. Em vista disso, quando da realização das Assembléias do OP nas regiões e microrregiões, a população já vê resultados concretos das definições do ano anterior, o que gera um efeito de legitimação do processo bastante significativo.

Ao responder com relativa velocidade às demandas priorizadas no OP, além de manter e qualificar o funcionamento dos serviços públicos municipais, o governo consegue se contrapor e deslegitimar as críticas feitas pelas forças políticas de oposição. Neste sentido, a tentativa inicial dos vereadores opositoristas de

minarem a credibilidade do OP através dos discursos contra o “Orçamento Enganativo”, não teve capacidade de sustentação, pois acabava sendo desmentida pelas iniciativas concretas da Prefeitura. Em resposta a isto, os vereadores opositoristas buscam, como mecanismo de disputa com o OP, encaminharem demandas de obras já definidas no Plano de Investimentos, de forma a assumirem a “paternidade” sobre tais investimentos. Além disto, alguns vereadores de oposição também passaram a mobilizar suas bases para intervirem no processo, buscando evitar a exclusão e, conseqüentemente, o enfraquecimento político pela incapacidade de fazer a intermediação de obras e serviços públicos. Assim, as forças políticas de oposição passaram a atuar, ao final do primeiro mandato da Frente Popular, muito mais no sentido da fiscalização do processo (prazos, respeito às prioridades, licitações, etc.) do que no questionamento da legitimidade do OP (que ainda mantém-se ao nível dos debates internos, mas deixou de ser um elemento central do discurso público dos opositoristas).

Pode-se concluir, então, que a capacidade de resposta governamental foi um fator central na efetivação de parcela daquelas expectativas que a introdução do OP estimulou entre segmentos da população de Gravataí, evitando assim que tais expectativas se desdobrassem em uma frustração que contribuiria para o reforço do descrédito que se constitui em obstáculo à participação. Como salienta o Prefeito de Gravataí em sua entrevista: *(...) isso também é uma qualidade do governo: a capacidade de tu ter velocidade de resposta. Não podemos ter um processo democrático e não responder a demanda. Se tu crias expectativa e não respondes, tu te desmoralizas.*

4.2.3 A “participação popular” no Orçamento Participativo em Viamão

4.2.3.1 Associativismo e Participação no OP em Viamão:

As primeiras informações sobre a constituição de formas associativas populares no município de Viamão referem-se à formação de associações de moradores nas vilas que, no início dos anos 60, estavam então em rápido processo de expansão. Neste sentido, pode-se fazer referência à constituição, em 1962, da Associação de Moradores das Vilas São Pedro e Panorama (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2000:57-58) e, em 1963, da Associação Comunitária da Vila Cecília (PREFEITURA MUNICIPAL DE VIAMÃO, 1999:57), ambas constituídas para a busca de melhorias urbanas para os loteamentos que estavam sendo ocupados na época.

Apesar destas referências, a constituição de entidades e organizações sociais apresenta um dinâmica bastante limitada, pelo menos até o final dos anos 70. Neste sentido, um estudo desenvolvido no ano de 1974 identifica um vida associativa pouco expressiva na cidade de Viamão. De acordo com este estudo (*ESTUDO preliminar do município de Viamão*, 1974:89), existiam naquele momento quatro instituições de assistência ao “menor”, uma entidade de assistência aos idosos, cinco entidades religiosas de assistência social, três Clubes de Mães, duas Associações de Moradores, um Clube de Serviços (Lyons), oito Círculos de Pais e Mestres e um Sindicato de Trabalhadores Rurais (segundo o estudo, desenvolvendo apenas práticas assistenciais). Frente a esta realidade associativa, o referido estudo conclui:

O escasso número de grupos organizados, serve como indicador de baixo nível de convivência comunitária e associativista, de quase

inexistência de programas de auto-ajuda, e da baixa participação popular na vida político administrativa. (ESTUDO ..., 1974:89)

A efervescência sócio-política do final dos anos 70 e início dos 80 influenciou no processo organizativo das classes populares em Viamão, com o surgimento de diversas entidades, entre as quais a União das Associações de Moradores de Viamão (UAMVI), o que expressa a existência de uma relativa disseminação desta forma de organização ao nível municipal. De acordo com as informações coletadas, ao longo dos anos 80 e 90 verifica-se um processo de apropriação e de controle político-partidário sobre parcela significativa das entidades comunitárias de Viamão, assim como observado em Alvorada e Gravataí. Diretamente relacionado com o predomínio de práticas clientelistas na relação entre os “políticos” e a população, constitui-se uma dinâmica associativa em grande parte subordinada aos interesses destas relações clientelistas.

O resultado dessa trajetória foi o “atrelamento” de grande parte das organizações a grupos político-partidários, gerando um esvaziamento das entidades na medida em que voltavam-se mais para a busca de interesses partidários e menos para a organização e reivindicação dos interesses das suas “comunidades”. Articulado a este processo de partidarização das entidades comunitárias, observa-se também a sua privatização, ou seja, a sua subordinação para a satisfação de interesses particulares de indivíduos e/ou grupos que controlam estas entidades.

Se ao nível da área urbana do município de Viamão observa-se o predomínio quase absoluto de estruturas associativas politicamente subordinadas, privatizadas e com baixa adesão de participantes, ao nível das áreas rurais parece haver outra dinâmica do ponto de vista do associativismo. Ao invés de entidades formalizadas, identifica-se a existência de práticas comunitárias de auto-ajuda. Frente

a um descrédito ou desconsideração em relação às ações governamentais, observa-se entre algumas comunidades rurais a realização de obras e serviços públicos a partir da própria mobilização comunitária. Assim, pode-se identificar a existência de dinâmicas associativas contrastantes nas áreas urbana e rural do município de Viamão, fruto de suas trajetórias e estruturas extremamente diferenciadas.

As relações entre este tecido associativo e a participação no OP pode ser caracterizada, de forma genérica, como oscilando entre a desconsideração e a oposição aberta. A desarticulação predominante entre a “participação popular” no OP e as formas associativas existentes no município de Viamão é gerada, de um lado, pelas próprias características do tecido associativo viamonense. Em primeiro lugar, a tradição personalista de condução das entidades comunitárias entrou em choque com a necessidade de mobilização coletiva trazida pelo processo do OP. Em segundo lugar, a presença das práticas clientelistas gerou uma postura de subordinação e de espera em relação aos “políticos”. Tal postura desmobilizadora e dependente chocou-se frontalmente com um processo como o OP, fundado na mobilização coletiva e na apresentação e defesa de demandas identificadas pela própria população. Ao instituir um processo público de encaminhamento e processamento das demandas sociais, o OP, em certa medida, tornou mais difícil aos segmentos que possuíam contatos privilegiados com “políticos” ou com setores da Administração de serem atendidas suas demandas. Assim, para estes segmentos, o OP de fato constitui-se em um fator que dificulta o atendimento de demandas. O terceiro ponto de tensão entre o OP e as práticas dominantes ao nível do associativismo local, foi o conflito e a disputa entre os tradicionais detentores de cargos de diretoria nas entidades formais e as lideranças comunitárias envolvidas com o OP (sejam lideranças já constituídas anteriormente ao

OP, sejam as novas lideranças constituídas no próprio processo). Ao ser instituído, o OP estabelece um conflito com a forma histórica de relação dos agentes sociais com a Administração Pública: o contato pessoal com o “político” e a troca do atendimento de demandas por apoio eleitoral, base do poder do líder comunitário tradicional envolvido em práticas clientelistas, torna-se inoperante e ineficaz. Isto coloca duas alternativas a estas lideranças tradicionais: a rejeição do processo – que parece ter sido a prática predominante – ou a adesão pragmática a ele como único meio disponível para o atendimento de suas demandas. Uma quarta característica de grande parte das formas associativas viamonenses, a forte partidarização, também influenciou diretamente na não adesão e envolvimento das entidades no processo do OP, uma vez que este era identificado como um processo do PT e que, por isso, não deveria ser objeto de participação das pessoas identificadas com os outros partidos.

Por outro lado, a avaliação existente entre segmentos sociais e governamentais sobre a debilidade do tecido associativo de Viamão também contribuiu para a desarticulação entre associativismo e OP, na medida em que levou os agentes sociais e governamentais voltados à construção da participação no OP a buscarem outras formas de acesso às “comunidades” que não as entidades formalmente existentes.

Frente a não incorporação no OP da maioria das formas associativas preexistentes em Viamão, os delegados e conselheiros do OP assumem um papel central na construção da organização e da mobilização geradoras da “participação popular”. A centralidade assumida pelos delegados e conselheiros no processo de mobilização para a participação, em grande medida substituindo as entidades e organizações, é sintetizada pelo seguinte depoimento:

(...) muito poucas entidades participam [do OP] e nessas entidades entram tudo, como entidades eu considero uma totalidade, eu acho que muita pouca escola, que muita pouca entidade participa do orçamento até em forma de mobilização. O que acontece é que os conselheiros, os delegados das regiões fazem este papel, arrumam o local da escola, falam com o diretor da escola, chama uma reunião numa igreja por não ter outro lugar para se reunir. Não que a escola tenha essa preocupação de dizer, se não houver a participação do delegado, se subtrair os delegados deste processo, eu acho que realmente não vai haver mobilização nenhuma, porque até aonde eu tenho visto a participação é motivada, ela é provocada pelos delegados. Esses sim são os elementos chaves, que fazem caminhadas nas ruas, que vão bater na porta de seus vizinhos pra chamar a comunidade, participam juntos nos conselhos escolares, junto nas reuniões das escolas, motivando os pais dos alunos a comparecerem, pra conseguir uma ampliação da escola, uma reforma. Isso eu estou dizendo por experiência da minha região, pode até ter uma região que fuja disto, por o diretor acreditar mais no orçamento, mas em princípio eu creio que não, até pela própria atividade profissional, porque eles entram pra escola e não tem tempo de ficarem pensando nisso, então as coisas passam despercebidas com reuniões apenas entre escolas, conselho escolar e círculo de pais e mestres. É o delegado do orçamento que valoriza o OP e vai em busca de força.

A partir desta caracterização do tecido associativo de Viamão e sua relação com o OP, conclui-se que uma trajetória fortemente marcada por relações clientelistas constituiu organizações pouco dispostas e capacitadas para atuarem em termos de uma mobilização coletiva mais autônoma. Ao contrário, a esmagadora maioria daquelas organizações tendeu a identificar no OP um adversário de suas práticas tradicionais de relacionamento com os “políticos” e com a Administração municipal, opondo-se e colocando-se como um obstáculo aos processos participativos. Frente a isto, através do próprio OP constituem-se novos agentes sociais – os Delegados e Conselheiros – que passam a atuar na construção de processos organizativos e de mobilização voltada à participação.

4.2.3.2 Relação Governo Municipal e OP em Viamão:

Apesar de ter sido a principal bandeira dos candidatos petistas nas eleições municipais de 1997, a implantação do OP em Viamão apresenta-se marcada por profundas tensões e conflitos em relação aos agentes políticos (governamentais e vereadores) ligados ao PT. Ou seja, ao contrário de uma adesão automática e natural ao processo, em diversos momentos da primeira gestão petista observa-se que não só não ocorre uma articulação entre o OP e a atuação de membros do governo e vereadores do PT, como estes acabam entrando em choque com a dinâmica e/ou as deliberações do OP. Este aspecto transparece na observação das plenárias da primeira rodada do OP de 2000. Nas diversas plenárias que foram acompanhadas, praticamente não foi observada a presença de vereadores petistas, indicando um fraco compromisso destes em legitimar o OP através da sua participação nas atividades realizadas (sendo mais significativo em função de ser um ano eleitoral e o OP ser uma das bandeiras centrais da “Administração Popular” de Viamão). Além da ausência dos vereadores, observou-se também a escassa presença dos secretários de governo nas plenárias do OP. Em algumas plenárias temáticas, nas quais os secretários deveriam prestar contas da atuação de suas secretarias, estes não compareceram, indicando um alto grau de desvinculação em relação ao OP e atentando gravemente contra a sua credibilidade. Nas plenárias regionais também foi identificada a inexistência de uma participação significativa do secretariado. O fato mais marcante, no entanto, indicando um baixo grau de adesão do conjunto do governo ao OP, é expresso pela ausência e/ou atraso do Prefeito Municipal em diversas plenárias acompanhadas. Além disto, a Vice-Prefeita também esteve ausente na maioria das plenárias observadas.

Estes fatos observados durante as plenárias da primeira rodada do OP de 2000 sugerem que o OP em Viamão não foi incorporado e assumido como uma política do conjunto do governo e das forças políticas a ele associadas. Em Viamão parece haver um descompasso entre a idéia do OP – que ganhou a dimensão de unanimidade e passou a ser uma marca de identificação das administrações petistas, particularmente no RS – e a adesão efetiva a esta política como orientadora das iniciativas de governo e dos vereadores.

Tomando-se os diversos depoimentos colhidos durante o trabalho de campo reforça-se a impressão formada através da observação das plenárias. As entrevistas indicam que o OP estabelece uma alteração significativa na relação entre os vereadores e as demandas da população, fato gerador de conflito entre os vereadores opositoristas e o governo, mas que também é motivo de tensão na relação dos vereadores ligados politicamente ao governo com o OP. Muitos vereadores, mesmo vinculados ao partido no governo, buscam legitimação e sustentação política através de recurso às tradicionais práticas de intermediação de obras e serviços públicos municipais, entrando em choque com a diretriz política subjacente ao OP de suspensão de tais práticas de acesso privilegiado à Administração Pública. Observa-se, assim, que mesmo entre a bancada de vereadores petistas não se constituiu uma relação estreita com o OP, gerando um afastamento e a manutenção de práticas que não só não reforçam o OP, mas sim contribuem para o seu enfraquecimento. Além disto, a busca de uma aproximação apenas no período eleitoral por alguns vereadores tende a reforçar uma avaliação crítica de setores envolvidos no OP sobre a prática utilitária e instrumental dos “políticos” em geral.

Mas os fatores de tensão entre as forças políticas governamentais e o OP não se resumem à permanência de práticas tradicionais entre os vereadores do partido no governo. Outro ponto – talvez o aspecto mais importante – é a disputa interna entre as tendências que compõe o Partido dos Trabalhadores em Viamão. Diferentemente de Alvorada e Gravataí, onde observa-se a hegemonia de uma determinada tendência ou composição de tendências, conferindo relativa unidade de atuação e de discurso ao governo, em Viamão, parece predominar uma disputa constante entre as diferentes tendências, o que acaba gerando práticas divergentes e, algumas vezes, conflitantes. A conflitualidade interna do PT de Viamão e sua influência sobre o OP pode ser apreendida na trajetória da CRC relatada por uma entrevistada:

A única pessoa que tem aqui, da equipe original sou eu. Da segunda equipe (...) sou eu e mais duas pessoas e aí vai indo. Nós temos pessoas que entraram essa semana na equipe, e tem duas pessoas que vão entrar segunda-feira, então isso faz o quê? (...) com que tenha uma descontinuidade muito grande, muito grande mesmo. (...) quando troca só alguns membros não há quebra no processo, mas por duas vezes trocou a coordenação. A primeira vez que trocou a coordenação, quem estava coordenando se retirou coletivamente: coordenação em peso e os membros da equipe. Restaram apenas eu e uma outra companheira que não era dessa mesma tendência. Então saiu, ficou eu, que não tinha e não tenho vínculo com nenhuma tendência do partido, essa outra companheira que tinha vínculo com uma outra tendência e não a mesma da coordenação e uma outra funcionária, que não tinha escolha. Aí houve aquele vácuo. (...) A saída [desta primeira equipe] foi política, uma questão de espaço. Desde que a Zadi [Zadilene, primeira coordenadora da CRC] entrou existia uma discordância que deveria ser ela que entrasse. (...) Porque pela questão da proporcionalidade o campo a que ela pertencia tinha ganhado a vaga da CRC, então podia indicar quem for. Mas isso nunca foi aceito pela maioria. Porque eles abriram mão de uma série de secretarias para ficarem com essa coordenadoria. Porque a Zadilene é uma pessoa muito ligada ao movimento popular. Então esse clima desde o primeiro dia de governo e o clima piorou quando o Gildo veio trabalhar aqui no município como mentor e orientador no gabinete do prefeito e de certa forma tentou nos influenciar. Aí é claro: eu tenho minhas críticas com a postura que a Zadilene tinha, mas também tenho minhas críticas a postura que o governo adotou. Até porque eu não

participava de nenhum dos dois lados, então fica mais fácil. Então era pau na minha cabeça o tempo todo. Por que um grupo batia na minha cabeça e dizia: “- Tu és do grupo da Zadilene”. E o outro batia em mim e dizia: “- Tu és do grupo do Ridi [Prefeito Municipal]”. Então era pau na minha cabeça o tempo todo. Eu discordo totalmente do que os dois fizeram por que eu acho que se tivessem tentado só conversar teria sido mais prático. Então foi assim um vácuo muito grande [com a saída da primeira Coordenação da CRC]. (...) A gente ficou quase uma semana. E tava ocorrendo que era a Segunda rodada na época, inclusive. Aí ele chegou e as plenárias já estavam andando e ele disse: “- Toca tudo como está, porque já está contecendo”. Aí eu era a única sobrevivente ali, eu e a Mara e em seguida a Mara saiu, e terminamos aquele processo. Aí ele disse: “- Vamos reformular”. Aí reformulamos. Aí se manteve o Gildo até o ano de 98, 99. Aí o Gildo vai para o Estado. (...) Só que em todos esses momentos, esses baques, esses vai e vem, esses vácuos, dava uma quebra nos trabalhos feitos nas regiões.

O processo de implantação do OP em Viamão, conforme depoimento acima, foi marcado por uma descontinuidade em virtude da frequente mudança da equipe do CRC e, mais do que isso, pela alteração da dinâmica e da estrutura do processo ao longo do período. Estas mudanças, geradas pelas disputas políticas internas por espaços no governo e pela direção na condução do processo, tornam-se problemáticas para a implantação do OP, na medida em que definições tomadas em um determinado momento são alteradas pelas novas coordenações que ingressavam no CRC.

A conflitualidade interna das forças políticas no governo municipal em Viamão alimenta e reforça a lógica fragmentada da Administração Pública, fazendo com que o OP seja, na prática, compreendido não como uma política do conjunto do governo e, em função disto, como uma responsabilidade coletiva, mas como uma iniciativa de um setor particular do governo – a CRC.

Por outro lado, na medida em que o OP não é incorporado pelo conjunto do governo como uma proposta comum, observa-se também alguns momentos de tensão entre as discussões/deliberações do OP e determinados segmentos

governamentais. Ao perceberem o OP como uma iniciativa e responsabilidade de um setor específico do governo – a CRC –, estes segmentos tendiam a questionar as determinações do COP, na medida em que estas eram interpretadas como ingerências externas.

Tendo presente todas estas dificuldades internas ao governo de Viamão, identifica-se uma atuação direta de agentes governamentais – da CRC – orientados para a mobilização da população para participação no OP. Seja na orientação dos delegados, seja no fornecimento de materiais, seja ainda na realização de ações de mobilização através de distribuição de panfletos e utilização de carro de som, membros da equipe da CRC desempenham um ativo papel na geração da participação no OP.

Esta atuação mobilizadora governamental apresenta, no entanto, obstáculos para sua efetivação. Na medida em que as estruturas associativas, em sua grande maioria, são frágeis e/ou não aderiram ao OP, verifica-se forte dependência da ação do governo no sentido de divulgar o processo e trazer a população para participar. Isto, contudo, sobrecarrega a ação da equipe do CRC, que não possui recursos materiais e humanos suficientes para assumir este protagonismo em termos da construção da participação. Como coloca uma entrevistada da CRC:

(...) nós temos mapeado isso daí que são os vazios, são localidades que não elegem delegados, são localidades que não tem entidades. Nesses vazios a gente tem essa dificuldade, porque aí tu tens que fazer um trabalho de "formiguinha", ir de casa em casa. Tu não tens nenhum agente propagador. Se tu tem uma entidade, uma escola, um delegado já eleito, já tem um agente nato propagador. E esses vazios não tem um agente nato propagador e pra nós fazermos um trabalho de "formiguinha" é muito difícil. Nós temos ainda essa dificuldade. Até porque nós temos aqui a questão da zona rural, 80% da área é rural, então fica assim um vasto de um espaço.

4.2.3.3 Investimento, eficácia e participação no OP de Viamão:

Os sentimentos de desconfiança e ceticismo, referidos anteriormente para os outros municípios, também encontram-se disseminados entre a população de Viamão, constituindo assim um obstáculo significativo às iniciativas mobilizadoras dos agentes orientados para a construção da participação no OP.

Por outro lado, no entanto, da mesma forma que nos casos anteriores, pode-se observar uma nítida e marcante influência de Porto Alegre em relação à implantação do OP de Viamão. De fato, pode-se interpretar a vitória petista nas eleições municipais de 1996 como um resultado em grande medida relacionado com uma avaliação positiva da população viamonense em relação à administração da Frente Popular em Porto Alegre. Além desta influência mais geral do ponto de vista do resultado eleitoral, a experiência de OP em Porto Alegre também exerceu uma influência direta sobre a disposição para a participação no OP de Viamão. O conhecimento da experiência de Porto Alegre constituiu-se como uma referência positiva e mobilizadora para o envolvimento de diversos indivíduos no OP de Viamão.

Mas, assim como nos outros casos analisados, o efeito demonstrado de Porto Alegre atua de forma ambígua. Primeiramente, esta influência atua no sentido de propiciar um contraponto relativo à desconfiança e ao ceticismo predominante entre a população, na medida em que fornece ao discurso mobilizador um referencial concreto da sua veracidade. Por outro lado, no entanto, tal influência gera expectativas ampliadas, cujo atendimento e satisfação, condições para a sustentação daquele contraponto, mostram-se particularmente limitadas no caso de Viamão, cujas possibilidades objetivas de atuação governamental (caracterizadas no Capítulo 3)

foram durante toda a primeira gestão da “Administração Popular” bastante aquém das necessárias para o atendimento de demandas e carências históricas de sua população.

A visão “compreensiva” dos limites do OP em Viamão, observada entre alguns dos conselheiros entrevistados, não pode ser generalizada; ao contrário, constitui uma exceção entre um pequeno número de participantes do OP claramente identificados e comprometidos com a sustentação do processo em si e não apenas em função de seus resultados em termos de obras e serviços. Ao nível mais geral dos participantes, o que se destaca dos depoimentos e observações é um forte sentimento de frustração gerado pelo choque entre uma expectativa forjada em grande medida pelo efeito demonstração de Porto Alegre e a sua impossibilidade objetiva de atendimento em função das precárias condições materiais e financeiras do governo municipal de Viamão.

Frente, por um lado, a uma grande expectativa em relação à implantação do OP e, por outro, um quadro material e financeiro extremamente negativo, colocou-se um impasse para a “Administração Popular” de Viamão: implantar um processo de deliberação sobre a distribuição dos recursos públicos sem praticamente possuir recursos para serem distribuídos. Em vista disto, Viamão instituiu nos primeiros anos um processo diferente em relação ao desenvolvido em Porto Alegre: seu objeto de discussão não serão os investimentos municipais, pois estes não existiam, mas sim os serviços prestados pela Prefeitura.

A frustração gerada pelo não atendimento das expectativas existentes entre segmentos da população viamonense produziu um significativo efeito

desmobilizador, uma vez que a participação tornou-se sem sentido por não apresentar eficácia na obtenção dos benefícios materiais desejados.

A frustração frente à ineficácia do OP, que reforça e é reforçada pelo descrédito predominante, é potencializada por outros fatores além da carência de recursos materiais e financeiros da Prefeitura Municipal, como a campanha dos vereadores de oposição, buscando fragilizar o processo do OP através de ações voltadas a estimular a descrença da população. Uma das iniciativas utilizadas, segundo os entrevistados, é a apropriação por parte dos vereadores de obras e serviços já deliberados pelo OP. Por outro lado, os vereadores também procuram intervir diretamente no OP através da eleição de delegados e conselheiros a eles ligados. Estes, conforme observado nas plenárias acompanhadas, realizam um questionamento e uma crítica que não se dirige apenas às falhas e aos limites do OP (o que é feito mesmo por participantes politicamente identificados com o governo municipal), mas sim à validade do processo em si, com uma atuação claramente desmobilizadora.

Assim, observa-se uma disputa entre os vereadores e o OP no sentido da definição do canal mais eficaz e/ou legítimo de encaminhamento das demandas da população de Viamão, o que explica a reivindicação de conselheiros sobre a necessidade de ampliar a divulgação sobre as realizações do OP, pois estes agentes precisam enfrentar cotidianamente a falta de credibilidade da população em relação à participação no OP.

Através dos depoimentos colhidos, percebe-se que outros canais de acesso às esferas de decisão governamental, provavelmente pelos próprios limites do

OP, ainda conseguem manter-se com prestígio entre parcelas importantes da população, o que é ilustrado pelo seguinte depoimento marcado pela indignação:

(...) na igreja, aos domingos. a gente anuncia, a gente também entrega material, fala da importância de se participar. Ai eles dizem assim: "- Ah, a gente consegue algumas coisas sem ir lá!". Mas não é conseguir, é saber participar. Pra mim o importante não é conseguir, é eu participar.

A credibilidade do OP também é fragilizada pelos atrasos no atendimento das deliberações de serviços e obras realizadas através do processo. Neste aspecto, um problema bastante significativo observado refere-se a uma superestimativa das receitas do governo para os anos de 1999 e, principalmente, de 2000, que geraram definições incapazes de serem realizadas (particularmente em relação à pavimentação de ruas). Em função deste problema, uma série de demandas incorporadas no Plano de Investimentos e Serviços de 1999 e no Plano de Investimentos de 2000 acabaram não sendo executadas, gerando dúvidas sobre a credibilidade do OP e, em vista disso, o afastamento de diversos participantes.

O terceiro fator que afeta negativamente a credibilidade do OP é que, mesmo tendo havido nos dois primeiros anos de gestão uma limitação à discussão dos serviços públicos municipais (ou seja, não havia deliberação sobre novos investimentos por falta de recursos), nem neste âmbito a Administração conseguiu normalizar o atendimento e garantir um nível básico de satisfação das demandas. De fato, mesmo em termos dos serviços de manutenção urbana a Administração Municipal de Viamão não consegue responder às carências da população. Esta debilidade da Prefeitura Municipal em termos da prestação dos serviços públicos afeta diretamente a credibilidade do OP, uma vez que contribui para o reforço de uma representação de ineficácia generalizada sobre a ação governamental.

Apesar do quadro de extrema dificuldade observado no OP de Viamão, pode-se identificar, no entanto, a presença de uma noção de eficácia da participação entre algumas das pessoas envolvidas no processo. Este segmento da população tem como referência de sua avaliação um momento anterior de extrema precariedade e abandono por parte do Poder Público, o que confere às “conquistas” atuais, mesmo que reconhecidamente limitadas, um valor significativo. Assim, mesmo com todas as limitações, frente à experiência de exclusão dos serviços públicos forjada ao longo de suas trajetórias de vida, as pequenas demandas obtidas através do OP conseguem dar alguma sustentação em termos da credibilidade do processo.

CONCLUSÕES

Com base na análise desenvolvida ao longo dos capítulos precedentes, busca-se, a título de conclusão deste estudo, a retomada e apresentação das respostas obtidas ao problema que orientou a investigação: **quais os fatores explicativos dos processos de atuação coletiva de segmentos da sociedade civil em canais de participação direta na gestão pública?**

Para responder a este problema é importante a retomada da definição de “ação coletiva” de MELUCCI, adotada neste trabalho como referencial teórico que orientou o processo de investigação empírica. Assim, de acordo com MELUCCI (1989:52) a ação coletiva deve ser apreendida (...) *como uma interação de objetivos, recursos e obstáculos, como uma orientação intencional que é estabelecida dentro de um sistema de oportunidades e coerções.*

Tendo por referência os processos empíricos analisados, verifica-se a inexistência de qualquer dimensão “natural” ou “mecânica” nas ações coletivas orientadas para a intervenção em espaços de participação direta na gestão pública. Ao contrário, como sustentam os dados apresentados ao longo deste estudo, em todos os casos analisados a “participação popular” observada surge como uma construção social na qual interferem ativamente agentes sociais e governamentais, cuja atuação está marcada pela intencionalidade de gerar e manter aquela participação.

A atuação dos agentes, no entanto, é condicionada pela trajetória local em suas diversas dimensões (política, econômica, cultural), a qual estabelece as possibilidades e limites à constituição e

ação dos agentes voltados à construção da “participação popular”. Neste sentido, mesmo que tal construção seja marcada pela intencionalidade, não pode ser resumida a um puro ato de vontade. A vontade, seja na sua produção seja na sua ação, está condicionado pelas características de cada um dos diferentes espaços locais. Como destaca NUN (1989:104):

(...) la sola conclusión general que parece válido extraer es que los procesos democráticos en curso está inexorablemente obligados a trabajar con los materiales que ya existen en cada contexto específico: su tipo particular de desarrollo capitalista, su estructura social, su cultura política, sus modos de organización, etc. Contra cualquier fantasía etnocéntrica, lo nuevo si elabora aquí únicamente en parte con lo nuevo. De ahí que cada proceso tenga rasgos propios y que su misma dinámica vaya modificando continuamente el horizonte de sus posibilidades

Analisando os diferentes casos em estudo, observa-se que, além das suas características comuns como integrantes de um mesmo espaço geográfico e de suas estreitas articulações através de relações econômicas, políticas e culturais, cada caso apresenta especificidades decorrentes das configurações próprias, constituídas em trajetórias locais particulares. Estas características específicas de cada município estabelecem condições locais que influem diretamente sobre a forma que assume em cada município os processos de participação.

Em relação à intencionalidade voltada para a construção da “participação popular”, foram identificados e analisados, em primeiro lugar, os agentes sociais, constituídos pelas formas de organização e ação coletiva historicamente desenvolvidas pelas classes populares ao nível municipal. A partir dos resultados produzidos pela análise empírica, podemos estabelecer uma espécie de *continuum*: em um extremo, o caso de Porto Alegre, onde observa-se uma significativa trajetória associativa de suas classes populares, que não só aderiram de maneira expressiva aos processos de participação, mas participaram de forma decisiva da sua própria construção; no outro extremo, o caso de Viamão, onde o tecido associativo bastante fragilizado é, em grande parte, inserido e comprometido em relações clientelistas com agentes político-partidários locais, levando a que a grande maioria de suas organizações estabeleçam uma relação de rejeição e confronto com a “participação popular”. Entre os extremos situam-se o caso de Alvorada, onde, apesar do predomínio de uma relação conflitiva entre formas organizativas e espaços de participação, encontra-se um parcela minoritária da vida associativa local que se envolveu no processo do OP e atua no sentido da organização e mobilização coletiva da população para a participação, e o caso de Gravataí, no qual a relação do tecido associativo com o OP variou de uma relação inicial de relativo distanciamento, para

uma adesão pragmática ao processo à medida em que se tornaram visíveis os seus resultados concretos

A análise comparativa em relação à atuação dos agentes sociais na construção da “participação popular” leva-nos a concluir que a mesma não é algo predeterminado. Não existe uma relação positiva automática entre as formas associativas constituídas ao nível da sociedade local e os processos de participação social na gestão pública. A forma que assume esta relação depende das características do tecido associativo local, as quais derivam de sua trajetória histórica específica. Neste sentido, buscou-se demonstrar que nos locais onde houve experiência significativa de constituição e atuação de agentes sociais mais autônomos e menos subordinados às relações clientelistas – especialmente em Porto Alegre, mas também, com menor expressão, em Alvorada e Gravataí – estabeleceu-se uma relação de adesão e sustentação dos processos participativos pelas organizações sociais (ou, pelo menos, por uma parte significativa destas organizações), que assim podem identificar-se como tendo uma atuação relevante na construção da ação coletiva orientada para a participação. Por outro lado, nos espaços onde predominam as práticas de subordinação e dependência das formas associativas em relação aos agentes político-partidários – fato particularmente marcante em Viamão, mas também significativo em Alvorada e Gravataí – a tendência é de desenvolvimento de uma relação de oposição aos processos participativos por parte das formas associativas, pois tal participação atentaria contra os mecanismos historicamente estabelecidos de intermediação de interesses e demandas, além de abalar as bases de poder que detém as “lideranças comunitárias” tradicionais.

Frente a isto, conclui-se que, ao contrário do que geralmente é estabelecido pelas abordagens que adotam uma perspectiva homogeneizante e idealizada da sociedade civil, as formas assumidas pelo associativismo civil não apresentam nenhuma dimensão democrática e participativa inerente, podendo, ao contrário, constituírem-se como agentes e estruturas ativas na reprodução das relações de submissão e dominação existentes. Por outro lado, nas situações em que, fruto de uma trajetória histórica, parcelas significativas da sociedade civil assumem uma dimensão organizadora e mobilizadora dos interesses e demandas sociais, observa-se uma relação estreita entre associativismo e “participação popular”, conforme ilustra de maneira inequívoca o caso de Porto Alegre.

Conclui-se que a trajetória histórica de conformação do tecido associativo local é um fator central na análise da construção da “participação popular”, pois é nesta trajetória que se constituem experiências e instituem-se *habitus* que forjam as características deste associativismo, o qual pode estabelecer-se como um dos fundamentos da participação ou, ao contrário, como um poderoso obstáculo a esta. O associativismo fundado na trajetória local pode constituir-se objetivamente em uma condição à participação ou um limite socialmente dado à sua constituição. Neste sentido, como destaca DANIEL (s.d.:5),

(...) evidentemente o sucesso de ações como esta [OP] (...) está muito ligado também à história da organização da população. É claro que as coisas não nascem de um dia para outro com a mesma força. Não há como comparar a história da organização popular de um município como Porto Alegre, com a história da organização popular (...) de um município como Santo André. Aqui [Porto Alegre] as coisas são muito mais organizadas. Esta foi uma dificuldade muito grande que nós tivemos e digamos o sucesso em termos de participação está muito vinculado a isto, aquilo que você já tinha organizado anteriormente (...). É preciso considerar que aonde você tem organizações mais frágeis o ponto de partida é distinto, e portanto o potencial que se tem durante uma administração é distinto daquele em que o ponto de partida é diferenciado. Isto é algo que não podemos esquecer embora seja um lugar comum: participação popular não se faz apenas com a vontade do governo, mas também com a predisposição e com as formas de sociabilidade preexistentes.

Mas, se nos casos analisados, à exceção de Porto Alegre, não se observa a presença de um tecido associativo majoritariamente integrado aos processos de participação e atuando ativamente na organização e mobilização da população no sentido de envolvê-la em tais processos, como podem ser explicadas as altas taxas de participação observadas em Alvorada, Gravataí e Viamão (particularmente nas duas primeiras cidades)? Rejeitando-se a concepção de que a participação, como ação coletiva, seja algo “natural”, como explicar esta participação em municípios onde não se observa um associativismo civil ativamente envolvido naquelas ações constituintes da construção social da ação coletiva, conforme estabelecido no Capítulo 1?

Retomando os dados empíricos apresentados e analisados no Capítulo 4, percebe-se que nos casos de Alvorada, Gravataí e Viamão, os agentes governamentais, em maior ou menor grau, assumem um conjunto de tarefas e atividades que, em Porto Alegre, foram desenvolvidas pelas organizações sociais, particularmente na primeira gestão da Frente Popular, na tentativa de suprir as “debilidades” de uma sociedade civil local impossibilitada de ou desinteressada em construir a “participação popular”. Neste sentido, percebe-se que os agentes governamentais – geralmente os membros das equipes da CRC, em Alvorada e Viamão, ou do SOP, em Gravataí – responsabilizam-se

diretamente por ações de organização e mobilização da população para a participação. Além disto, o próprio processo do OP passa a constituir-se, nestes municípios, em espaço de socialização e de construção de relações de identificação coletiva, gerando um importante segmento de participantes que não identificam no OP um espaço de expressão de agentes sociais previamente organizados e mobilizados, mas como o seu espaço de organização e atuação coletiva.

Conclui-se a partir da análise comparativa que, em virtude das limitações das formas associativas locais em assumirem efetivamente o papel de construtores da “participação popular” nos municípios de Alvorada, Viamão e Gravataí (guardando-se as profundas diferenças existentes entre eles), os agentes governamentais desempenham um papel significativamente diferente do observado no processo de implantação do OP, em Porto Alegre. Nestes casos tem sustentação empírica a seguinte conclusão de JACOBI; TEIXEIRA (1996:21-22):

(...) em virtude da fragilidade da tradição associativa, parece bastante lógico que os processos participativos tenham ainda pouca ressonância junto à população e a muitos movimentos sociais, tanto em relação à divulgação de informações, como à discussão de problemas locais. O processo depende principalmente dos mecanismos de comunicação utilizados pelo poder público, das estratégias de relacionamento, assim como das metodologias participativas.

A intencionalidade atuante na geração das ações voltadas à participação, nos três municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) analisados, origina-se principalmente nos agentes governamentais, estabelecendo uma situação em que o OP é fundamentalmente uma proposta das forças políticas nos governos, as quais buscam adesão entre segmentos da população, e não um processo construído coletivamente por agentes sociais e governamentais que compartilham a responsabilidade na sua sustentação e reprodução, conforme observado na primeira gestão da Frente Popular em Porto Alegre. Os segmentos incorporados ao OP em Alvorada, Gravataí e Viamão, na sua grande maioria não apresentam inserção social significativa, capaz de sustentar e respaldar sua participação e assim tornam-se dependentes dos agentes governamentais em diversas dimensões: informações, recursos materiais, divulgação, organização, etc.

A centralidade da intencionalidade governamental, que no caso dos três municípios vai além de um compromisso de respeitar as deliberações do processo, incluindo a intervenção direta na organização e mobilização da população, foi fundamental na constituição da participação como uma alternativa no campo de possibilidades de ação da população em termos do encaminhamento de suas demandas. Particularmente em Alvorada e Gravataí, onde o compromisso governamental com o OP

tem uma expressão mais evidente, percebe-se a progressiva constituição deste espaço como o procedimento disponível para as reivindicações dos agentes sociais, em detrimento das formas personalistas e individualizadas tradicionalmente “abertas” à população como meio de pleitear demandas junto aos governantes e “políticos”. Neste sentido, o compromisso inequívoco do conjunto do governo com as deliberações dos processos participativos é uma variável fundamental na determinação da sua credibilidade junto à população e, em vista disso, na credibilidade da própria participação. Tal fato, comprovado também em Porto Alegre, mostra-se particularmente importante nestes municípios em virtude da forte presença nas suas histórias políticas da tradicional relação clientelista entre sociedade e agentes políticos e governamentais, clientelismo este cujo enraizamento explica em parte a rejeição do OP por parcela significativa das organizações sociais nestes municípios. Por outro lado, no caso em que se observa um menor comprometimento governamental com o OP – em Viamão –, é claramente perceptível a sua influência negativa sobre a credibilidade do processo e, em função disto, sobre a disposição à participação.

A intencionalidade governamental nos três municípios da RMPA apresenta um suporte importante e que parece explicar grande parte do êxito mobilizador: o efeito demonstração exercido pelo processo do OP em Porto Alegre. Este constitui um fator fundamental na sustentação da credibilidade da “participação popular” nos três municípios, na medida em que fornece um referencial objetivo da sua viabilidade e da eficácia concreta de seus resultados. Parcela significativa da população destes municípios desloca-se cotidianamente a Porto Alegre para trabalho ou consumo, tem contato com uma programação dos meios de comunicação que trata da realidade de Porto Alegre, possui parentes e amigos que residem em Porto Alegre, conhecendo e valorizando o processo do OP nesta cidade. Tal efeito demonstração gera disposição à participação que, pelo menos parcialmente, é capaz de contrapor-se ao ceticismo e desconfiança fortemente arraigados entre a população (particularmente entre as classes populares) em função de uma trajetória de manipulação e subordinação políticas, tornando-a receptiva aos discursos e ações mobilizadoras realizadas principalmente pelos agentes governamentais. A importância do efeito demonstração confirma o que ABERS (s.d.:8) já havia identificado a partir de seu estudo em Porto Alegre:

(...) as pessoas participam quando percebem que ao fazê-lo atendem a seu interesse. Este cálculo envolve não apenas os custos da participação (...), mas também a expectativa dos prováveis benefícios. No caso do Orçamento Participativo, essa mobilização egoísta compensa, pelo menos parcialmente, o problema da desigualdade

que a própria ação egoísta engendra. Ao contrário das expectativas de que os mais organizados manteriam controle desproporcional sobre o processo ao longo do tempo, eu constatei que, no caso de Porto Alegre, novos participantes e novos bairros eram continuamente mobilizados através de um 'efeito demonstração'. Na medida em que se difunde a percepção de que os participantes são recompensados com investimentos públicos em seus bairros, os cidadãos céticos se convencem a agir da mesma forma.

Mais adiante, a autora retoma esta idéia:

A confiança das pessoas em que a participação lhes trará benefícios tangíveis tem um efeito mobilizador. A cada ano em Porto Alegre, milhares de novos participantes são integrados ao processo, em muitos casos representando bairros e comunidades com pouca ou nenhuma experiência de ação coletiva. [ABERS, s.d.:13]

Pode-se identificar o mesmo processo nos três municípios da RMPA analisados: nestes casos, diferentemente de Porto Alegre quando da implantação do OP, já há uma referência objetiva para a sua avaliação pela população, ou seja, o OP de Porto Alegre encontra-se incorporado por parcela significativa da população destes municípios como parte de sua experiência, fundamentando assim as suas representações e ações em relação aos processos de OP implantados em suas cidades.⁸¹

A articulação entre este efeito demonstração exercido pela experiência do OP de Porto Alegre e a ação mobilizadora desenvolvida fundamentalmente pelos agentes governamentais, parece explicar a significativa diferença em termos quantitativos entre a participação no OP de Porto Alegre e a participação no OP em Alvorada, Gravataí e Viamão (especialmente nas duas primeiras). De um lado, este efeito demonstração, conforme definido acima, propicia a existência de uma certa disponibilidade à participação entre segmentos da população destes municípios, tornando-as mais abertas às estratégias de mobilização para a participação neles desenvolvidas. De outro lado, na medida em que esta ação mobilizadora é desempenhada centralmente pelos agentes governamentais, a abrangência e o alcance da ação tendem a ser mais amplos. No caso do OP de Porto Alegre, uma vez que parcela significativa do “trabalho” de mobilização é feito pelos segmentos organizados da sociedade civil (especialmente aqueles das classes populares), observa-se que também há uma limitação em termos do público atingido por esta ação mobilizadora, que tende a ser o público com o qual os setores organizados possuem interesse e possibilidade de interlocução. Na verdade, mesmo havendo um chamamento público e universal à participação, a ação mobilizadora para a participação em Porto Alegre acaba tendo uma influência limitada em função dos próprios limites (intencionais ou

⁸¹ AVRITZER (2000:20) identifica este efeito demonstração de Porto Alegre, por exemplo, na credibilidade que fomenta a participação no OP implantado em Belo Horizonte. Segundo o autor, *No*

não) dos agentes sociais, que em grande medida são os responsáveis por aquela mobilização. Nos casos dos outros municípios, a dinâmica de mobilização acaba sendo diferente pela própria diferença dos agentes mobilizadores, nestes casos centralmente os agentes governamentais, que possuem condições de estabelecer uma interlocução mais ampla com diferentes segmentos sociais da cidade, além de terem uma intencionalidade explícita de incorporarem ao processo o maior número de participantes, o que é visto como um sinal de vitalidade e êxito do OP.⁸²

A eficácia do efeito demonstração exercido pela experiência do OP de Porto Alegre, no entanto, apresenta limites do ponto de vista de fornecer um fundamento sólido à intencionalidade mobilizadora dos agentes sociais e, principalmente, governamentais. Tal eficácia encontra-se em relação direta com a capacidade dos governos municipais estudados responderem às demandas e interesses estimulados por uma expectativa em grande parte fundada na referência à Porto Alegre. Quando o município apresenta uma relativa capacidade material e financeira de atuação – como Gravataí –, percebe-se a existência de uma dinâmica onde expectativa e eficácia do OP alimentam-se mutuamente e potencializam a ação dos agentes que atuam na geração da mobilização para a participação. Por outro lado, no caso dos municípios com escassas condições objetivas de responderem às expectativas disseminadas entre segmentos da população local em grande medida pelo exemplo de Porto Alegre – os casos de Alvorada e, principalmente, Viamão – observa-se uma forte tendência à frustração e à desmobilização. Sendo a participação em grande medida construída sobre a expectativa pragmática da obtenção do atendimento a demandas concretas, a não existência de condições para a satisfação, ao menos parcial, tende a abalar significativamente a credibilidade do processo do OP e dos agentes com ele identificados.

A partir da análise comparativa realizada, pode-se apresentar a seguinte resposta ao problema de pesquisa inicialmente formulado: os fatores explicativos da “participação popular” no OP de Porto Alegre (associativismo, compromisso governamental e capacidade de investimento) são

caso de Belo Horizonte, a participação começa alta porque já está claro, para os atores comunitários, a efetividade do método devido ao conhecimento da experiência de Porto Alegre.

⁸² Isto não significa que os agentes sociais não queiram ou não busquem aumentar o número de participantes, mas sim que a ação mobilizadora desenvolvida por estes agentes leva em conta diversos outros aspectos (disputas político-sociais, avaliações estratégicas dos públicos a serem mobilizados, etc.) além da simples preocupação em agregar mais pessoas ao OP. O aumento do número de participantes no OP de Porto Alegre é uma das principais discussões que a Prefeitura tem feito no início da quarta gestão da Frente Popular, discussão esta em grande medida motivada pela

apenas parcialmente explicativos em relação aos processos de “participação popular” nos OPs de Alvorada, Gravataí e Viamão. Nestes casos observa-se uma dinâmica diferenciada em relação ao processo de Porto Alegre, na qual a ação governamental, em parte, compensa a ausência ou fragilidade do tecido associativo local na constituição de uma intencionalidade orientada para a construção de uma participação cuja manutenção é, em grande medida, dependente de sua eficácia, a qual, por sua vez, depende das condições materiais e financeiras dos governos municipais. Por outro lado, nos casos de Alvorada, Gravataí e Viamão está presente uma outra variável obviamente ausente no caso de Porto Alegre – o efeito demonstração exercido por Porto Alegre –, que altera radicalmente o contexto de instituição dos processos participativos e se constitui em um fator central na explicação da “participação popular” nos casos analisados.

Assim, pode-se concluir que existem determinações objetivamente dadas que condicionam de forma estreita a atuação dos governos municipais e, em relação ao objeto específico deste estudo, a implantação de políticas como a do OP. Esta não pode, portanto, ser considerada como mero resultado da vontade política capaz de criar todas as condições necessárias para o seu êxito. De fato, como foi demonstrado ao longo deste estudo, mesmo considerando que a existência da intencionalidade seja um aspecto imprescindível na construção de formas de gestão participativa, a mesma não pode ser tomada como uma variável independente das condições objetivas que determinam a possibilidade de implantação e desenvolvimento de uma intencionalidade em práticas sociais efetivas. Neste sentido, as limitações objetivas que atualmente condicionam a atuação da grande maioria dos governos municipais no Brasil colocam-se como fatores centrais a serem considerados na análise sobre as condições de possibilidade de experiências como o OP, sob o risco de fragilizar a credibilidade de tais processos ao tentar-se implantá-los em contextos nos quais não existem condições objetivas que permitam viabilizá-los.

Sintetizando as considerações acima, conclui-se que processos como a “participação popular” nada têm de “naturais”, tampouco são “receitas” a serem aplicadas independentemente de condições sociais histórica e estruturalmente dadas. Com base nos casos em análise, percebe-se que, por um lado, aqueles processos são condicionados por uma trajetória histórica que determina características econômicas, urbanas, políticas, associativas e culturais específicas que estruturam o

preocupação em responder ao discurso opositor que relaciona a “baixa” participação com falta

campo de possibilidades e limites objetivamente dado à construção da “participação popular”. Por outro lado, no âmbito desses limites e utilizando aquelas possibilidades, agentes sociais e governamentais atuam na busca da participação, sendo o êxito, em parte, relacionado à forma como desempenham sua ação organizativa e mobilizadora, mas também, condicionado objetivamente pelas características histórico-estruturais preestabelecidas. Estas fornecem os “materiais” e “instrumentos” a partir dos quais ocorre a construção da participação, cujo resultado expressa intencionalidade dos agentes “construtores” que, através da sua intervenção, constróem algo que é objetivamente condicionado mas não estruturalmente dado: a “participação popular”.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- ABERS, Rebecca. *Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre*. S.l.: mimeo., s.d.
- ABERS, Rebecca. *Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RGS*. In: <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm>
- ABERS, Rebecca. Desenvolvendo um sistema de critérios na Região Glória. *De Olho no Orçamento*, Porto Alegre, Ano 1, nº 2, p.3, setembro/1995a.
- ABERS, Rebecca. Distribuindo prioridades entre regiões: carência x participação. *De Olho no Orçamento*, Porto Alegre, Ano 1, nº 2, p.2, setembro/1995b.
- ABRUCIO, Fernando Luiz, COUTO, Cláudio Gonçalves. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, nº 3, p.40-47, julho-setembro/1996.
- AFFONSO, Rui. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, nº 3, p.3-10, julho-setembro/1996.
- ALEXANDER, Jeffrey C.. The return to civil society. *Contemporary Sociology*, 22 (6), p.797-803, november/1993.

- ALEXANDER, Jeffrey C.. Ação coletiva, cultura e sociedade civil: secularização, atualização, inversão, revisão e deslocamento do modelo clássico dos movimentos sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.13, nº 37, junho/1998. (texto da internet).
- ALMEIDA, Marco Antônio de. *Estudos de gestão: Icapuí e Janduí*. São Paulo: Pólis, 1993.
- ALTERNATIVAS populares da democracia*. Petrópolis: Vozes/CEDEC, 1982.
- ALVAREZ, César et al.. *Desafios do governo local: o modo petista de governar*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- ALVAREZ, Sonia E., ESCOBAR, Arturo. Conclusion: theoretical and political horizons of change in contemporary latin american social movements. In: ESCOBAR, Arturo, ALVAREZ, Sônia E. (eds.). *The making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*. Boulder: Westview Press, 1992.
- ALVES, Márcio Moreira. *A força do povo: democracia participativa em Lages*. 4^a ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- AMMANN, Safira Bezerra. *Movimento popular de bairro: de frente para o Estado, em busca do parlamento*. São Paulo: Cortez, 1991.
- ARAÚJO, Margarete Panerai. *Orçamento participativo e a formação para a cidadania*. Porto Alegre: PUCRS, 1999. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Curso de Pós-Graduação em Serviço Social/Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1999.
- ARDITI, Benjamin. Uma gramática pós-moderna para pensar o social. *Lua Nova*, São Paulo, nº 15, outubro/1988.
- ARNOLETTO, Eduardo Jorge, BELTRÁN, Eduardo. Gestión pública y participación ciudadana en el ámbito municipal. In: DELGADO, Daniel García (comp.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedade civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/Universidad de Buenos Aires/Universidad Católica de Córdoba, 1997.
- AROCENA, José. Discutiendo la dimensión local: las coordenadas del debate. *Cuadernos del CLAEH*, Montevideo, nº 45-46, año 13, p.7-16, 1988.

- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Descrição dos dados obtidos na pesquisa para avaliar a estrutura de consumo da população de baixa renda na Região Metropolitana*. Porto Alegre: mimeo., 1981.
- AVRITZER, Leonardo (coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 1, nº 2, p. 18-23, julho-dezembro/1999.
- AVRITZER, Leonardo. *Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre*. Belo Horizonte: mimeo., 2000. Relatório final do Projeto de Pesquisa “Civil Society and Democratic Governance”.
- AZEVEDO, Paulo Roberto. *Passageiros da ilegalidade: um estudo sobre a ocupação ilegal do Conjunto Residencial “Onze de Abril” – Alvorada – RS, 1987*. Porto Alegre: UFRGS, 1998. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Programa de Pós-Graduação em Sociologia/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1998.
- AZEVEDO, Ricardo; MAUÉS, Flamarion (org.). *Rememória: entrevistas sobre o Brasil do século XX*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.
- AZEVEDO, Sérgio de, AVRITZER, Leonardo. *A política do “Orçamento Participativo”: formas de relacionamento entre Estado e sociedade civil*. In: XVIII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 1994.
- AZEVEDO, Sérgio de, PRATES, Antônio Augusto Pereira. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, 1991.
- BACHELARD, Gaston. *O novo espírito científico*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1968.
- BACHELARD, Gaston. *A formação do espírito científico*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

- BAIERLE, Sérgio Gregório. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. Campinas: Unicamp, 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de Campinas, 1992.
- BAIERLE, Sérgio Gregório. Cidadania ativa e governabilidade: provocações a partir da experiência dos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. *Proposta*, Rio de Janeiro, nº 62, setembro/1994a.
- BAIERLE, Sérgio Gregório. *A emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre*. In: LASA XVIII INTERNATIONAL CONGRESS, Atlanta, 1994b.
- BAIERLE, Sérgio Gregório. *A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “Cultures of politics/Politics of cultures: re/visioning Latin American social movements”, Campinas, 1996.
- BAIOCCHI, Gianpaolo. *Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory*. Madison: mimeo., 1999.
- BAKOS, Margaret Machiori. *Porto Alegre e seus eternos intendentes*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1996.
- BAQUERO, Marcello, PRÁ, Jussara Reis. Matriz histórico-estrutural da cultura política no Rio Grande do Sul e padrões de participação política. *Cadernos de Ciência Política – série pré-edições*, Porto Alegre, nº 3, 1995.
- BARCELLOS, Tanya M. de. Distribuição das atividades econômicas no território: anotações para a elaboração de uma tipologia dos municípios gaúchos. In: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). *Dinâmica da urbanização no RS: temas e tendências*. Porto Alegre: FEE, 1997.
- BAVA, Sílvio Caccia. Dilemas da gestão municipal democrática. In: VALLADARES, Lícia, COELHO, Magda Prates (orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- BECKER, Howard S.. *Uma teoria da ação coletiva*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- BERGER, Peter I.. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 1973.

- BERLINCK, Manoel Tosta, HOGAN, Daniel J.. Adaptação da população e “cultura da pobreza” na cidade de São Paulo: marginalidade social ou relações de classes?. In: HOGAN, Daniel J. et al. *Cidade: usos e abusos*. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- BIASI, Léa Maria Ferraro. *A política de assistência social dos governos municipais de Porto Alegre, 1964-1994*. Porto Alegre: PUCRS, 1996. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1996.
- BITTAR, Jorge, COELHO, Franklin. *Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal*. In: SEMINÁRIO “Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise”, Itamontes, 1993.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- BODEA, Miguel. *Trabalhismo e populismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1992.
- BOSCHI, Renato Raul (org.). *Movimentos coletivos no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- BOSCHI, Renato Raul. Notas sobre a participação popular e reforço do legislativo. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, nº 3, 1985.
- BOSCHI, Renato Raul. A abertura e a nova classe média na política brasileira: 1977-1982. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 1, v.1, p.30-42, junho/1986.
- BOSCHI, Renato Raul. *A arte da associação: política de base e democracia no Brasil*. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.
- BOSI, Ecléa. *Memória e sociedade: lembrança de velhos*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1979.
- BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: DIFEL/Bertrand, 1989.
- BOURDIEU, Pierre. *Coisas ditas*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

- BOURDIEU, Pierre. Espiritus de Estado: génesis y estructura del campo burocrático. *Sociedad*, Buenos Aires, nº 8, p.5-29, abril/1996.
- BOURDIEU, Pierre, CHAMBOREDON, Jean-Claude, PASSERON, Jean-Claude. *El oficio de sociólogo: presupuestos epistemológicos*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1975.
- BOURDIEU, Pierre, WACQUANT, Loïc J. D.. *Réponses – pour une anthropologie réflexive*. Paris: Éditions du Seuil, 1992.
- BREITBACH, Áurea C. M.. Estudo sobre a rede urbana do Estado do Rio Grande do Sul: abordagem preliminar. In: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). *Dinâmica da urbanização no RS: temas e tendências*. Porto Alegre: FEE, 1997.
- BULLEN, Paul, ONYX, Jenny. *Measuring social capital in five communities in NSW (overview of a study)*. Texto da internet: www.mapl.com.au/a2.htm
- BURDICK, John. Rethinking the study of social movements: the case of Christian Base Communities in urban Brazil. In: ESCOBAR, Arturo, ALVAREZ, Sônia E. (eds.). *The making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*. Boulder: Westview Press, 1992.
- CALDEIRA, Teresa P. do Rio. *A política dos outros: o cotidiano dos moradores da periferia*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- CALDERÓN, Fernando (comp.). *Imágenes desconocidas: la modernidad en la encrucijada postmoderna*. S.l.: CLACSO, 1988.
- CAMARGO, Candido Procópio Ferreira de, SOUZA, Beatriz Muniz de, PIERUCCI, Flávio de Oliveira. Comunidades Eclesiais de Base. In: SINGER, Paul. BRANT, Vinícius Caldeira (orgs.). *São Paulo: o povo em movimento*. 2ª ed. Petrópolis: Vozes/CEBRAP, 1981.
- CAMP – Centro de Assessoria Multiprofissional. *Vila Tronco: uma história de lutas*. Porto Alegre: CAMP, s.d.
- CAMP – Centro de Assessoria Multiprofissional. *Morro da Cruz: lugar bom de se morar*. Porto Alegre: CAMP, 1992.

- CANCLINI, Nestor García. Desigualdad cultural y poder simbólico: la sociología de Pierre Bourdieu. *Cuaderno de Trabajo*, Cidade do México, nº 1, 1986.
- CANEL, Eduardo. Democratization and the decline of urban social movements in Uruguai: a political-institutional account. In: ESCOBAR, Arturo, ALVAREZ, Sônia E. (eds.). *The making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*. Boulder: Westview Press, 1992.
- CARDOSO, Ruth C.. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, Bernardo, ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. 2^a ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- CARDOSO, Ruth C. (org.). *A aventura antropológica: teoria e pesquisa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- CARDOSO, Ruth C.. Popular movements in the context of the consolidation of democracy in Brazil. In: ESCOBAR, Arturo, ALVAREZ, Sônia E. (eds.). *The making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*. Boulder: Westview Press, 1992.
- CAROZZI, Maria Julia. Tendências no estudo dos novos movimentos religiosos na América: os últimos 20 anos. *Bib*, Rio de Janeiro, nº 37, 1^o semestre/1994.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. 3^a ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- CASTELLS, Manuel. *Lutas urbanas e poder político*. Porto: Afrontamento, 1976.
- CASTELLS, Manuel. *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- CASTRO, Henrique Carlos de Oliveira de. *A democracia em cheque: um estudo da cultura política entre os porto-alegrenses*. Porto Alegre: UFRGS, 1995. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1995.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Interesses, organizações e políticas sociais. *Bib*, Rio de Janeiro, nº 31, 1991.
- CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS “BENTO RUBIÃO”. *Favelas e as organizações comunitárias*. Petrópolis: Vozes, 1993.

- CENTRO ECUMÊNICO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO (CEDI). *Onze de Abril: o dia da audácia (a ocupação do Conjunto Residencial Onze de Abril, pelos trabalhadores sem teto, em Alvorada/RS)*. Rio de Janeiro: CEDI, 1987.
- CENTRO PASTORAL VERGUEIRO. *A Propósito ...*, nº2, abril/1983.
- CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Quem é o público do Orçamento Participativo: seu perfil, por que participa e o que pensa do processo*. Porto Alegre: PMPA, 1999.
- CIEDUR, CIESU, ICP, FESUR (orgs.). *Participación ciudadana y relaciones de gobierno*. Montevideo: Trilce, 1992.
- COHEN, Joshua, ROGERS, Joel. Secondary associations and democratic governance. In: WRIGHT, Erik Olin (ed.). *Associations and democracy (The Real Utopias Project – vol. 1)*. London: Verso, 1995.
- CORTES, Soraya M. Vargas. Técnicas de coleta e análise qualitativa de dados. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, p.11-47, 1998.
- COSTA, João Bosco Araújo da. A ressignificação do local – o imaginário político brasileiro pós-80. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, nº 3, p.113-118, julho-setembro/1996.
- COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil – uma abordagem tentativa. *Novos Estudos*, São Paulo, nº 38, 1994.
- COSTA, Sérgio. A democracia e a dinâmica da esfera pública. *Lua Nova*, São Paulo, nº 36, 1995.
- COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.12, nº 35, p.121-134, outubro/1997.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *A democracia como valor universal: notas sobre a questão democrática no Brasil*. São Paulo: Ciências Humanas, 1980.
- COUTO, Cláudio Gonçalves. Mudança e crise: o PT no governo de São Paulo. *Lua Nova*, São Paulo, nº 33, 1994.
- COUTO, Cláudio Gonçalves, ABRUCIO, Fernando Luiz. Dialética da mudança: o PT se confronta com a institucionalidade. *Cadernos CEDEC*, São Paulo, nº 31, 1993.

- COUTO, Cláudio Gonçalves, ABRUCIO, Fernando Luiz. Governando a cidade? A força e a fraqueza da Câmara Municipal. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 9, nº 2, p. 57-65, abril-junho/1995.
- COVRE, Maria de Lourdes M. (org.). *A cidadania que não temos*. São Paulo: Brasiliense, 1986.
- CUNHA, Flávio Saliba. Movimentos sociais urbanos e a redemocratização. *Novos Estudos*, São Paulo, nº 35, março/1993.
- DAGNINO, Evelina. *Cultura democrática e cidadania*. In: XVIII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 1994a.
- DAGNINO, Evelina (org.). *Os anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994b.
- DAGNINO, Evelina. *Culture and politics: changing approaches in the left*. In: SEMINÁRIO “Cultures of politics/Politics of cultures: re/visioning Latin American social movements”, Campinas, 1996.
- DaMATTA, Roberto. *A casa e a rua*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1991a.
- DaMATTA, Roberto. *O que faz o brasil, Brasil?*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Rocco, 1991b.
- DANIEL, Celso Augusto. *Poder estatal municipal: um quadro teórico e uma análise dos governos locais com participação popular no Brasil recente*. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1982. Dissertação (Mestrado em Administração e Planejamento Urbano), Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas, 1982.
- DANIEL, Celso Augusto. *Fala no “Seminário nacional sobre Orçamento Participativo”*. Porto Alegre: mimeo., s.d.
- DAVIS, Charles L., AGUILAR, Edwin E., SPEER, John G.. Associations and activism: mobilization of urban informal workers ins Costa Rica and Nicaragua. *Journal of International Studies and World Affairs*, Beverly Hills, fall/1999. (Texto da Internet).
- DELGADO, Daniel García (comp.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedade civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/Universidad de Buenos Aires/Universidad Católica de Córdoba, 1997.

- DIANI, Mario. *Simmel to Rokkan and beyond: towards a network theory of (new) social movements*. Texto da Internet (a ser publicado em *European Journal of Social Theory*, vol.3, 2000)
- DIEHL, Astor Antônio. *Círculos Operários no Rio Grande do Sul: um projeto sócio-político (dos anos trinta a 1964)*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1990.
- DINIZ, Eli (org.). *O desafio da democracia na América Latina (Anais do seminário)*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1996.
- DINIZ, Eli, BOSCHI, Renato Raul, LESSA, Renato. *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo: Vértice, 1989.
- DINIZ, Eli, LOPES, José Sérgio Leite, PRANDI, Reginaldo (orgs.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: ANPOCS/IPEA/Hucitec, 1994.
- DOIMO, Ana Maria. *Movimento social urbano, igreja e participação popular*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- DOIMO, Ana Maria. *Conflitos de ação-direta, fragmentação social e apelo à cidadania*. In: XVIII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 1994.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS, 1995.
- DOIMO, Ana Maria, DOXSEY, Jaime R., NETO, Roberto Beling. Os novos movimentos sociais – teoria e prática. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, 1986.
- DOWBOR, Ladislau. Da globalização ao poder local – a nova hierarquia dos espaços. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 9, nº 3, p. 3-10, julho-setembro/1995.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. Movimentos sociais: a construção da cidadania. *Novos Estudos*, São Paulo, nº 10, outubro/1984.
- DURHAM, Eunice Ribeiro. A sociedade vista da periferia. In: KOWARICK, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- ELIAS, Norbert, SCOTSON, John L.. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.
- ESCOBAR, Arturo. Culture, economics, and politics in latin american social movements theory and research. In: ESCOBAR, Arturo, ALVAREZ, Sônia E. (eds.). *The*

- making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy.* Boulder: Westview Press, 1992.
- ESCOBAR, Arturo, ALVAREZ, Sônia E. (eds.). *The making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy.* Boulder: Westview Press, 1992.
- ESPERÓN, Alicia Veneziano. *La descentralización en el marco de la reforma del Estado: la participación política en la Intendencia Municipal de Montevideo (1990-2000).* Montevideo: Mimeo., 1999.
- ESTUDO preliminar do município de Viamão.* Porto Alegre: Programa Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional/UFRGS, 1974.
- EVERS, Tilman. Identidade: a face oculta dos novos movimentos sociais. *Novos Estudos*, São Paulo, nº 4, abril/1984.
- FACHIN, Roberto, CHANLAT, Alain (orgs.). *Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades.* Porto Alegre: Editora da Universidade/Sulina, 1998.
- FASE. *O Rio Grande do Sul.* Porto Alegre: mimeo., s.d..
- FASE. *De olho no Rio Grande.* Porto Alegre: FASE, 1985a.
- FASE. *A Grande Porto Alegre.* Porto Alegre: mimeo., 1985b.
- FASE. *Participação popular no orçamento.* Vitória: FASE, 1992.
- FASE, CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Orçamento participativo: pesquisa sobre a população que participa da discussão do orçamento público junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre.* Porto Alegre: mimeo, 1995.
- FEDOZZI, Luciano. Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre. *Proposta*, Rio de Janeiro, nº 62, setembro/1994.
- FEDOZZI, Luciano. *Do patrimonialismo à cidadania – participação popular na gestão municipal: o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre.* Porto Alegre: UFRGS, 1997. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Programa de Pós-Graduação em Sociologia/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1997.
- FEDOZZI, Luciano. *O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre.* Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

- FEDOZZI, Luciano, NUÑES, Tarson. *Quem é quem no “Orçamento Participativo”:* interpretação de dados quantitativos da população que participa da discussão do orçamento público junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre: mimeo., 1993.
- FERNANDES, Antônio Teixeira. Conflitualidade e movimentos sociais. *Análise Social*, v. XXVIII, nº 123-124, p. 787-828, 1993.
- FERNANDES, Florestan. *Fundamentos empíricos da explicação sociológica*. 4ª ed. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.
- FERREIRA, Ana Luiza S. Souto. *Lages: um jeito de governar*. São Paulo: Pólis, 1991.
- FERREIRA, Marcelo Costa. A participação política e os seus determinantes sócioeconômicos: as Regiões Metropolitanas Brasileiras, 1988-1996. *Opinião Pública*, Campinas, v. V, nº 2, p.76-86, sd.
- FERREIRA, Marcelo Costa. Associativismo e contato político nas Regiões Metropolitanas do Brasil: 1988-1996 – revisitando o problema da participação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, nº 41, p. 90-102, outubro/1999.
- FERREIRA, Marieta de Moraes (org.). *História oral e multidisciplinaridade*. Rio de Janeiro: Diadorim, 1994.
- FERRETTI, Rosemary Brum. *Uma casa nas costas: análise do movimento social urbano em Porto Alegre (1975-1982)*. Porto Alegre: UFRGS, 1984. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Curso de Pós-Graduação em Antropologia, Sociologia e Política/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1984.
- FILCHTINER, Gladis Regina. *Solo urbano: funcionamento e incidência do mercado de terras sobre os setores de baixa-renda na Região Metropolitana de Porto Alegre – Gravataí/Cachoeirinha – 1946-1976*. Porto Alegre: UFRGS, 1979. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1979.
- FISCHER, Tânia (org.). *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

- FISCHER, Tânia, CARVALHO, Juvenilda. Poder local, redes sociais e gestão pública em Salvador – Bahia. In: FISCHER, Tânia (org.). *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- FONTES, Breno Augusto Souto-Maior. Estrutura organizacional das associações políticas voluntárias. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 32, ano 11, p.41-59, outubro/1996.
- FONTES, Breno Augusto Souto-Maior (org.). *Movimentos sociais: produção e reprodução de sentido*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1999.
- FONTES, Breno Augusto Souto-Maior. Redes de movimentos sociais: um estudo dos movimentos de bairro na zona norte de Recife. In: FONTES, Breno Augusto Souto-Maior (org.). *Movimentos sociais: produção e reprodução de sentido*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 1999.
- FOWERAKER, Joe. *Theorizing social movements*. London: Pluto Press, 1995.
- FOXLEY, Alejandro, McPHERSON, Michael, O'DONNELL, Guillermo (orgs.). *Desenvolvimento e política – e aspirações sociais: o pensamento de Albert O. Hirschman*. São Paulo: Vértice, 1988.
- FRACAB. *IIº Encontro Estadual de Vilas*. Porto Alegre: mimeo., 1979.
- FRANK, Andre Gunder, FUENTES, Marta. *On studying the cycles in social movements*. In: CONFERÊNCIA “Movimientos cíclicos y recurrencias en política y economía”, Madrid, 1992. (<http://english-server.hss.cmu.edu/govt/cycles-in-social-movements.txt>)
- FREY, Klaus. Crise do Estado e estilos de gestão municipal. *Lua Nova*, São Paulo, nº 37, 1996.
- FRIEDMAN, Debra, McADAM, Doug. Collective identity and activism: networks, choices, and the life of a social movement. In: MORRIS, Aldon D., MUELLER, Carol McClurg. *Frontiers in social movement theory*. Yale: Yale University, 1992.
- FRUET, Genoveva Maya. *Conflict, continuity and community interaction in a city public housing agency, Porto Alegre, Brazil*. Massachusetts: MIT, 1991.

- Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Estudos de Arquitetura), Massachusetts Institute of Technology, 1991.
- FUKS, Mario. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *Bib*, Rio de Janeiro, nº 49, p. 79-94, 1º semestre/2000.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). *Dinâmica da urbanização no RS: temas e tendências*. Porto Alegre: FEE, 1997.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). *Impactos sociais e territoriais da reestruturação econômica no Rio Grande do Sul: manifestações da exclusão social no meio urbano no RS*. Porto Alegre: FEE, 1999.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). *Índice Social Municipal Ampliado*. Porto Alegre: FEE, 2000.
- FUNDAÇÃO ESTADUAL DE PROTEÇÃO AMBIENTAL. Situação ambiental no Rio Grande do Sul: contribuição da FEPAM para o Seminário Estadual sobre o Habitat II. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Situação dos assentamentos humanos no RS*. Porto Alegre: mimeo., 1995.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. *Social movements and process of democratization – a conceptual framework*. In: XIII WORLD CONGRESS OF SOCIOLOGY, Bielefeld, 1994.
- GENRO, Tarso (coord.). *Porto da cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.
- GIDDENS, Anthony. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.
- GINZBURG, Carlo. *O queijo e os vermes*. São Paulo: Companhia da Letras, 1987.
- GOHN, Maria da Glória. *Reivindicações populares urbanas: um estudo sobre as Associações de Moradores de São Paulo*. São Paulo: Cortez/Autores Associados, 1982.
- GOHN, Maria da Glória. Cidade, ONGs e ações coletivas: novas parcerias, atores e práticas civis. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 9, nº 2, p. 33-44, abril-junho/1995.

- GOHN, Maria da Glória. *Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. São Paulo: Loyola, 1997.
- GONÇALVES, Maria Flora (org.). *O novo Brasil urbano*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- GUARESCHI, Pedrinho. *Urban social movements in brazilian squatter settlements*. Madison: University of Wisconsin-Madison, 1980. Tese (Doutorado em Sociologia), University of Wisconsin-Madison, 1980.
- GYFORD, John. *The politics of local socialism*. London: George Allen & Unwin, 1985.
- HARNECKER, Marta. *Alcaldía de Porto Alegre: aprendiendo a gobernar*. La Habana: MEPLA, 1993.
- HARNECKER, Marta. *Fazendo caminho ao caminhar: experiências de partidos de esquerda em governos locais do Brasil, Uruguai e Venezuela*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- HARNECKER, Marta. *Delegando poder en la gente: el presupuesto participativo en Porto Alegre*. La Habana; MEPLA, 1999.
- HELLER, Agnes. *O cotidiano e a história*. 4^a ed. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- HELLMANN, Michaela. (org.). *Movimentos sociais e democracia no Brasil*. São Paulo: Marco Zero/ILDEFES/LABOR, 1995.
- HERRICK, James. *Empowerment practice and social change: the place for new social movement theory*. Texto da Internet: www.interweb-tech.com/nsmnet/docs/herrick.htm
- HIRSCHMAN, Albert O.. *De consumidor a cidadão: atividade privada e participação na vida pública*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- HIRSCHMAN, Albert O.. Conflitos sociais como pilares da sociedade democrática de mercado. *Novos Estudos*, São Paulo, nº 42, julho/1995.
- HOCHSTETLER, Kathryn. *Democratizing pressures from below? Social movements in new Brazilian democracy*. In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION XX INTERNATIONAL CONGRESS, Guadalajara, 1997.
- HOGAN, Daniel J. et al. *Cidade: usos e abusos*. São Paulo: Brasiliense, 1978.
- HORN, Carlos Henrique (org.). *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz, 1994.

- HUG, Simon, WISLER, Dominique. *Correcting for selection bias in social movement research*. Texto da Internet: www.unige.ch/ses/spo/staff/simon/nsmh.html
- IBASE. *Democracia nas grandes cidades: a gestão democrática da Prefeitura de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: IBASE, 1995.
- JACOBI, Pedro. Movimentos sociais urbanos no Brasil: reflexão sobre a literatura dos anos 70 e 80. *Bib*, São Paulo, nº 23, outubro/1987.
- JACOBI, Pedro. Movimentos sociais urbanos numa época de transição: limites e potencialidades. In: SADER, Emir (org.). *Movimentos sociais na transição brasileira*. São Paulo: Cortez, 1987.
- JACOBI, Pedro. Descentralização municipal e participação dos cidadãos: apontamentos para o debate. *Lua Nova*, São Paulo, nº 20, maio/1990.
- JACOBI, Pedro. Políticas públicas e alternativas de inovação da gestão municipal: o complexo caso da cidade de São Paulo. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 5, nº 2, abril-junho/1991.
- JACOBI, Pedro. Alcances e limites de governos locais progressistas no Brasil: as prefeituras petistas. *Cadernos CEDEC*, São Paulo, nº 34, 1994.
- JACOBI, Pedro, TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Orçamento Participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades. *Cadernos CEDEC*, São Paulo, nº 55, 1996.
- JELIN, Elizabeth. *¿Ciudadanía emergente o exclusión? – movimientos sociales y ONGs en América Latina en los años noventa*. In: SEMINÁRIO “Cultures of politics/Politics of cultures: re/visioning Latin American social movements”, Campinas, 1996.
- JUNQUEIRA, Luciano Antonio Prates. *Descentralização, intersetorialidade e rede na gestão da cidade*. Texto da Internet: <http://www.clad.org.ve/0033000.html>
- KEANE, John (org.). *Civil society and the state: new european perspectives*. London: Verso, 1988a.
- KEANE, John. *Democracy and civil society*. London: Verso, 1988b.
- KIM, Hyojoung, BEARMAN, Peter S.. The structure and dynamics of movement participation. *American Sociological Review*, v.62, p. 70-93, february/1997.

- KLANDERMANS, Bert. The social construction of protest and multiorganizational fields. In: MORRIS, Aldon D., MUELLER, Carol McClurg. *Frontiers in social movement theory*. Yale: Yale University, 1992.
- KLING, Joseph. *Narratives of possibility: social movements, collective stories, and the dilemmas of practice*. Texto da Internet: www.interweb-tech.com/nsmnet/docs/kling.htm
- KOWARICK, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- KOWARICK, Lúcio. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2000.
- KOWARICK, Lúcio, SINGER, André. A experiência do PT na Prefeitura de São Paulo. *Novos Estudos*, São Paulo, nº 35, março/1993.
- KRISCHKE, Paulo J.. Atores sociais e consolidação democrática na América Latina: estratégias, identidades e cultura cívica. In: VIOLA, Eduardo J. et al. *Meio ambiente, desenvolvimento e cidadania: desafios para as ciências sociais*. São Paulo: Cortez; Florianópolis: UFSC, 1995.
- KRISCHKE, Paulo J., MAINWARING, Scott (org.). *A igreja nas bases em tempo de transição (1974-1985)*. Porto Alegre: L&PM/CEDEC, 1986.
- LANDA, Martha Diaz de, BARBARÁ, M. Consuelo Parmigiani de. Redes de influencia política, poder y desarrollo local. In: DELGADO, Daniel García (comp.). *Hacia un nuevo modelo de gestión local: municipio y sociedade civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO/Universidad de Buenos Aires/Universidad Católica de Córdoba, 1997.
- LARANGEIRA, Sônia M. G.. Gestão pública e participação – a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, nº 3, p.129-137, julho-setembro/1996.
- LECHNER, Norbert (comp.). *Cultura política y democratización*. Santiago: CLACSO/FLACSO/ICI, 1987.
- LECHNER, Norbert. *Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política*. Santiago: FLACSO, 1988.

- LECHNER, Norbert. El nuevo contexto de la cultura política. In: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA. *Transición política y reforma del Estado*. Cidade do México: PRD, 1996.
- LEEDS, Elizabeth. Cocaine and parallel polities in the brazilian urban periphery – constraints to local-level democratization. *Latin American Research Review*, v. 31, nº 2, 1996.
- LEVANTAMENTO histórico dos movimentos, organizações e reivindicações da população favelada*. Porto Alegre: mimeo., s.d..
- LEVINE, Andrew, SOBER, Elliott, WRIGHT, Erik O.. Marxismo e individualismo metodológico. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº II, v. 4, outubro/1989.
- LIMA, Gilson. *Uma aventura responsável: novos desafios das administrações populares*. Porto Alegre: Sagra/DC Luzzatto, 1993.
- LOUGHLIN, Martin. Socialismo municipal num Estado unitário. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, nº 25-26, p. 163-185, dezembro/1988.
- MARQUETTI, Adalmir Antonio. *Extending democracy: the participatory budgeting experience in Porto Alegre, Brazil, 1989-1999*. Porto Alegre: mimeo., novembro/1999.
- MARTINI, Cyro. *Arraial do Partenon*. Porto Alegre: PMPA/Secretaria Municipal da Cultura, 1999.
- MARTINS, Clítia Helena Backx. Considerações sobre a exclusão social urbana no Rio Grande do Sul: um mapeamento inicial. *Indicadores Econômicos FEE*, Porto Alegre, v.24, nº 4, p.257-277, fevereiro/1997.
- MARTINS, Clítia Helena Backx, MAMMARELLA, Rosetta. *Região Metropolitana de Porto Alegre: impactos sócio-espaciais da reestruturação econômica nos anos 80*. In: XXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 1997.
- MARTINS, Clítia Helena Backx, MAMMARELLA, Rosetta. *Espacialização da exclusão social urbana no RS*. Porto Alegre: FEE, 1999. (Relatório de Pesquisa)
- McCARTHY, John, WOLFSON, Mark. Consensus movements, conflict movements, and the cooptation of civic and state infrastructures. In: MORRIS, Aldon D.,

- MUELLER, Carol McClurg. *Frontiers in social movement theory*. Yale: Yale University, 1992.
- MEIMES, Elaine et al.. *Repercussão de um projeto político na vincularidade*. In: IV JORNADA GAÚCHA DE PSICOTERAPIA DE GRUPO/XIII CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE PSICOTERAPIA ANALÍTICA DE GRUPO, Porto Alegre, 1998.
- MELO, Marcus André B. C. de.. Interesses, atores e a construção da agenda social do Estado no Brasil (1930-90). *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, 1991.
- MELO, Marcus André B. C. de.. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, Lícia, COELHO, Magda Prates (orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- MELO, Marcus André. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal” – efeitos perversos da descentralização?. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, nº 3, p.11-20, julho-setembro/1996.
- MELUCCI, Alberto. Um objetivo para os movimentos sociais?. *Lua Nova*, São Paulo, nº 17, p.49-66, junho/1989.
- MELUCCI, Alberto. *Collective action as a social construction*. In: XII WORLD CONGRESS OF SOCIOLOGY, Madrid, 1990.
- MELUCCI, Alberto. Movimentos sociais, renovação cultural e o papel do conhecimento. *Novos Estudos*, São Paulo, nº 40, p.152-166, novembro/1994.
- MENEGAT, Elizete. Movimentos sociais e inovações na democratização da gestão urbana em Porto Alegre. *Proposta*, Rio de Janeiro, ano 27, nº 78, p.48-54, setembro-novembro/1998.
- METROPLAN. *Análise sócio econômica dos municípios da folha de Porto Alegre*. Porto Alegre: METROPLAN, s.d..
- METROPLAN. *Inventário das vilas irregulares na Região Metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre: METROPLAN, 1982.
- METROPLAN. *Região Metropolitana de Porto Alegre – informações e análise*. Porto Alegre: METROPLAN, 1988.

- METROPLAN. Caracterização do problema habitacional na RMPA: contribuição da Metroplan para o Seminário Estadual sobre o Habitat II. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Situação dos assentamentos humanos no RS*. Porto Alegre: mimeo., 1995a.
- METROPLAN. Ocupação do território metropolitana: contribuição da Metroplan para o Seminário Estadual sobre o Habitat II. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Situação dos assentamentos humanos no RS*. Porto Alegre: mimeo., 1995b.
- MEUCCI, César Raupp. *Evolução dos loteamentos na periferia urbana na Região Metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS, 1997. Trabalho de Graduação do Curso de Geografia.
- MICELI, Sérgio. Introdução – A força do sentido. In: BOURDIEU, Pierre. *A economia das trocas simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- MIDAGLIA, Carmen. La descentralización desde la perspectiva del sistema político. In: CIEDUR, CIESU, ICP, FESUR (orgs.). *Participación ciudadana y relaciones de gobierno*. Montevideo: Trilce, 1992.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Situação dos assentamentos humanos no RS*. Porto Alegre: mimeo., 1995.
- MOISÉS, José Álvaro. *Associações voluntárias e participação política*. Conferência proferida no IIº Ciclo de Estudos e Debates sobre a “Conjuntura Econômica e Política da Sociedade Brasileira”, promovido pelo Instituto de Estudos Políticos, Econômicos e Sociais do Movimento Democrático Brasileiro, Porto Alegre, 26/05/1975 (não revisado pelo autor).
- MOISÉS, José Álvaro. Democratização e cultura política de massas no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, nº 26, 1992.
- MOISÉS, José Álvaro et al. *Contradições urbanas e movimentos sociais*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.
- MOISÉS, José Álvaro et al. *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro: CEDEC, Paz e Terra, 1982.

- MONTEIRO, Charles. *Porto Alegre: urbanização e modernidade – a construção social do espaço urbano*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1995.
- MOREIRA, Constanza. Coabitación y lógica de gobierno: un análisis de la experiencia municipal de Montevideo (1990-1992) de cara a sus relaciones con el gobierno nacional. In: CIEDUR, CIESU, ICP, FESUR (orgs.). *Participación ciudadana y relaciones de gobierno*. Montevideo: Trilce, 1992.
- MORIN, Edgar. *O problema epistemológico da complexidade*. Lisboa: Publicações Europa-América, s.d..
- MORRIS, Aldon D.. Political consciousness and collective action. In: MORRIS, Aldon D., MUELLER, Carol McClurg. *Frontiers in social movement theory*. Yale: Yale University, 1992.
- MORRIS, Aldon D., MUELLER, Carol McClurg. *Frontiers in social movement theory*. Yale: Yale University, 1992.
- MOURA, Alexandrina Sobreira de (org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989a.
- MOURA, Gilnei Luiz de. *Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre – Gestão 1989-1993*. S.l.: mimeo., 1995.
- MOURA, Maria Suzana de Souza. *Limites à participação popular na gestão da cidade: a experiência do projeto de lei dos Conselhos Populares em Porto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS, 1989b. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1989b.
- MOURA, Maria Suzana de Souza, SANTOS, André Marengo dos. *Gestão municipal democrática com participação popular: possibilidade e limites*. In: XII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 1989.
- MOURA, Suzana. Perspectivas da democratização da gestão municipal. In: OLIVEIRA, Naia, BARCELLOS, Tanya (org.). *O Rio Grande do Sul urbano*. Porto Alegre: FEE, 1990.

- MOURA, Suzana. Ideário e prática da participação popular no governo local: a experiência de Porto Alegre. In: FISCHER, Tânia (org.). *Poder local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- MOURA, Suzana. Inovações municipais no Brasil recente: impulsos da democratização e da crise. In: FACHIN, Roberto, CHANLAT, Alain (orgs.). *Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Editora da Universidade/Sulina, 1998.
- MOURA, Suzana. *Cidades estratégicas, organizações e desenvolvimento local – o caso de Porto Alegre*. S.l.: mimeo., s.d.. Relatório de Pesquisa (versão preliminar)
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. *Hipóteses sobre a nova exclusão social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários*. In: XVIII ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 1994.
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. *Globalização e exclusão social: a crise de representação do futuro*. In: XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 1996.
- NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do, BARREIRA, Irllys Alencar F. (orgs.). *Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem*. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.
- NAVARRO, Zander. Uma análise do orçamento participativo: sua implantação e desenvolvimento. In: GENRO, Tarso (coord.). *Porto da cidadania: a esquerda no governo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.
- NETO, Ana Maria Quiroga Fausto. Violência e dominação: as favelas voltam à cena. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. X, nº 2, p.417-438, julho-dezembro/1995.
- NOGUEIRA, Heloísa, SIMÕES Jr., José G., ALMEIDA, Marco Antônio de. *Experiências inovadoras de gestão municipal*. São Paulo: Pólis, 1992.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. A sociedade civil contra a política?. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.8, nº 2, abril-junho/1994.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. A dimensão política da descentralização participativa. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.11, nº 3, p.8-19, julho-setembro/1997.
- NUN, José. *La rebelión del coro: estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1989.

- NUNES, Edison. Carências urbanas e reivindicações populares. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, 1986.
- NUNES, Edison. Carências e modos de vida. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 4, nº 2, abril-junho/1990.
- NUNES, Edison. Poder local, descentralização e democratização – um encontro difícil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, nº 3, p.32-39, julho-setembro/1996.
- NUNES, Edison, JACOBI, Pedro. Movimentos populares urbanos, participação e democracia. *Ciências Sociais Hoje*, Brasília, v. 2, 1983.
- NYLEN, William R.. *Contributions of the Workers' Party (PT) to the consolidation of democracy in Brazil*. In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION CONGRESS, Mexico, 1997.
- O'DONNELL, Guillermo. *Contrapontos: autoritarismo e democratização*. São Paulo: Vértice, 1986.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa?. *Novos Estudos*, São Paulo, nº 31, outubro/1991.
- OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Participação popular e clientelismo em São Carlos*. Araraquara: Universidade Estadual Paulista, 1998. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Programa de Pós-Graduação em Sociologia/Universidade Estadual Paulista, 1998.
- OLIVEIRA, Francisco de. *O elo perdido: classe e identidade de classe*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Estado, sociedade, movimentos sociais e políticas públicas no limiar do século XXI*. Rio de Janeiro: FASE, 1993.
- OLIVEIRA, Luciano. Os excluídos “existem”? Notas sobre a elaboração de um conceito. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 33, ano 12, p.49-61, fevereiro/1997.
- OLIVEIRA, Naia. Contribuição da FEE para o Seminário Estadual sobre o Habitat II: Breve análise do atual processo de urbanização e das migrações no RS. In: MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, GOVERNO DO ESTADO

- DO RIO GRANDE DO SUL. *Situação dos assentamentos humanos no RS*. Porto Alegre: mimeo., 1995.
- OLIVEIRA, Naia. Dinâmica da urbanização gaúcha na perspectiva populacional. In: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). *Dinâmica da urbanização no RS: temas e tendências*. Porto Alegre: FEE, 1997.
- OLIVEIRA, Naia, BARCELLOS, Tanya (org.). *O Rio Grande do Sul urbano*. Porto Alegre: FEE, 1990.
- OLIVER, Pamela, JOHNSTON, Hank. *What is a good idea! Frames and ideologies in social movements research*. In: ANNUAL MEETING OF THE AMERICAN SOCIOLOGICAL ASSOCIATION, 1999.
- OLIVER, Pamela, MARWELL, Gerald. Mobilizing technologies for collective action. In: MORRIS, Aldon D., MUELLER, Carol McClurg. *Frontiers in social movement theory*. Yale: Yale University, 1992.
- OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.
- ORTIZ, Renato (org.). *Pierre Bourdieu*. São Paulo: Ática, 1983.
- OTTMANN, Götz. Movimentos sociais urbanos e democracia no Brasil: uma abordagem cognitiva. *Novos Estudos*, São Paulo, nº 41, março/1995.
- OXHORN, Philip. *Social inequality, civil society and the limits of citizenship in Latin America*. In: LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION CONGRESS, Chicago, 1998.
- PANIZZI, Wrana M., ROVATTI, João F.. *Estudos urbanos: Porto Alegre e seus planejamentos*. Porto Alegre: Editora da Universidade/Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.
- PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais, cidadania e espaço público – ano 90. *Humanidades*, Brasília, v.8, nº 4, 1990.
- PAOLI, Maria Célia. As ciências sociais, os movimentos sociais e a questão do gênero. *Novos Estudos*, São Paulo, nº 31, outubro/1991.

- PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político. In: HELLMANN, Michaela. (org.). *Movimentos sociais e democracia no Brasil*. São Paulo: Marco Zero/ILDEFES/LABOR, 1995.
- PARAMIO, Ludolfo. Del radicalismo reivindicativo al pluralismo radical. In: LECHNER, Norbert (comp.). *Cultura política y democratización*. Santiago: CLACSO/FLACSO/ICI, 1987.
- PASSETTI, Edson. Os novos miseráveis. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 8, nº 3, julho-setembro/1994.
- PASSOS, Manoel Caetano de Araújo, NOLL, Maria Izabel. Eleições municipais em Porto Alegre (1947-1992). *Cadernos de Ciência Política – série relatos de pesquisa*, Porto Alegre, nº 4, 1996.
- PASSY, Florence, GIUGNI, Marco. *Social networks and individual preferences: explaining differential participation in social movements*. Genebra: texto da internet.
- PEREIRA, Maria de Lourdes, BRASIL, Flávia de Paula Duque. *Experiências de “Orçamento Participativo” na democratização da gestão urbana: a dimensão político eleitoral*. In: XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 1996.
- PEREIRA, Simone Ambros, PRATES, Cleusa. Gestão popular e orçamento em Porto Alegre. *Proposta*, Rio de Janeiro, nº 54, agosto/1992.
- PERISSINOTTO, Renato Monseff. Entre a estrutura e os indivíduos: um balanço do marxismo analítico. *Cadernos de Ciências Sociais*, Curitiba, v.1, nº 1, p.27-61, janeiro-junho/1996.
- PERLMAN, Janice. *O mito da marginalidade: favelas e política no Rio de Janeiro*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- PERUZZOTTI, Enrique. Sociedade civil e constitucionalismo na Argentina. In: AVRITZER, Leonardo (coord.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- PERUZZOTTI, Enrique. *Civil society and the modern constitutional complex – the Argentine experience*. Mimeo.: 1995.

- PESAVENTO, Sandra Jathay. *Os pobres da cidade*. Porto Alegre: Editora da Universidade, 1994.
- PETRI, Júlia Dulcinéia. *Vila Tronco: participação popular e cidadania em questão*. Porto Alegre: UFRGS, 1992. Dissertação (Mestrado em Educação), Curso de Pós-Graduação em Educação/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1992.
- PINTO, Céli Regina Jardim. *Das formas de fazer política: as eleições municipais de Porto Alegre*, 1996. *Cadernos de Ciência Política – série pré edições*, Porto Alegre, nº 7, 1997.
- PINTO, Valeska Peres. *Prefeitura de Fortaleza – administração popular (1986/88)*. São Paulo: Pólis, 1991.
- PIQUET, Rosélia, RIBEIRO, Ana Clara Torres (orgs.). *Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernização*. Rio de Janeiro: Zahar, 1991.
- PIRES, Valdemir. *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. Piracicaba: Edição do Autor, 1999.
- PIVEN, Frances Fox, CLOWARD, Richard A.. Normalizing collective protest. In: MORRIS, Aldon D., MUELLER, Carol McClurg. *Frontiers in social movement theory*. Yale: Yale University, 1992.
- POLLAK, Michael. Memória, esquecimento, silêncio. *Estudos Históricos*, São Paulo, nº 3, p.3-15, 1989.
- POPPER, Karl R.. *Conhecimento objetivo: uma abordagem evolucionária*. Belo Horizonte: Itatiaia; São Paulo: Editora da USP, 1975.
- PORTES, Alejandro, ITZIGSOHN, Jos. *The party and the grassroots: a comparative analysis of urban political participation in the Caribbean Basin*. Texto da internet: www.jhu.edu/~soc/pcid/papers/12
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA. *Plano Diretor de Alvorada*. Alvorada: PMA, 1980.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE ALVORADA. *Alvorada no caminho do desenvolvimento*. Alvorada: PMA, s.d..
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Evolução das finanças municipais – 1973/1992*. Porto Alegre: PMPA, 1992.

- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *A Grande Santa Rosa*. 2^a ed. Porto Alegre: PMPA/Secretaria Municipal da Cultura, 1993.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Belém Velho*. 2^a ed. Porto Alegre: PMPA/Secretaria Municipal da Cultura, 1994.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Arquipélago: as ilhas de Porto Alegre*. 2^a ed. Porto Alegre: PMPA/Secretaria Municipal da Cultura, 1995.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Vila Nova*. 2^a ed. Porto Alegre: PMPA/Secretaria Municipal da Cultura, 1996.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Morro Santana*. Porto Alegre: PMPA/Secretaria Municipal da Cultura, 1997a.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Restinga*. 2^a ed. Porto Alegre: PMPA/Secretaria Municipal da Cultura, 1997b.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Bom Jesus*. Porto Alegre: PMPA/Secretaria Municipal da Cultura, 1998.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Chácara da Fumaça*. Porto Alegre: PMPA/Secretaria Municipal da Cultura, 1999a.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Relatório de indicadores sociais de Porto Alegre – ano II*. Porto Alegre: PMPA, 1999b.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Lomba do Pinheiro*. Porto Alegre: PMPA/Secretaria Municipal da Cultura, 2000.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, GAPLAN. *Orçamento Público*. 4^a ed. Porto Alegre: PMPA, 1998.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. *Santo André – direito à cidade*. Santo André: PMSA/Fundação Santo André, 1992a.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. *Santo André: participação popular*. Santo André: PMSA/Fundação Santo André, 1992b.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE VIAMÃO. *Inventário participativo de Viamão (vol.1)*. Viamão: PMV, 1999.
- PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e escolha racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 6, v.3, fevereiro/1988.

- PRZEWORSKI, Adam. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.
- PUTNAN, Robert D.. The prosperous community: social capital and public life. *The American Prospect (online)*, Issue 13, spring/1993. (Texto da Internet: www.prospect.org/archives/13/13putn.html)
- PUTNAN, Robert D.. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- A REGIÃO Metropolitana de Porto Alegre*. Porto Alegre: mimeo., s.d..
- REIS, Elisa. Governabilidade e solidariedade. In: VALLADARES, Lícia, COELHO, Magda Prates (orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- REIS, Elisa. Pobreza, desigualdade e identidade política. In: DINIZ, Eli (org.). *O desafio da democracia na América Latina (Anais do seminário)*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1996.
- REIS, Elisa, CHEIBUB, Zairo B.. Pobreza, desigualdade e consolidação democrática. *Dados*, Rio de Janeiro, v.36, nº 2, 1993.
- REIS, Fábio Wanderley. Identidade, política e teoria da escolha racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 6, v.3, fevereiro/1988.
- RHODES, Sybil Delaine. *Explaining innovation in local governance an in-depth look at Porto Alegre, 1989-1997*. In: CONGRESS OF LATIN AMERICAN SOCIOLOGICAL ASSOCIATION, 1998.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres. Movimentos sociais: caminhos para a defesa de uma temática ou os desafios dos anos 90. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, 1991.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. O município e a reforma urbana: os desafios da política urbana redistributiva. *Proposta*, Rio de Janeiro, nº 62, setembro/1994.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. *Transformações da estrutura social e espacial na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. In: XXI ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, outubro/1997.

- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz, LAGO, Luciana Corrêa do. Dinâmica metropolitana e os novos padrões de desigualdade social. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 9, nº 2, p. 25-32, abril-junho/1995.
- RIBEIRO, Maria Tereza. *Movimentos sociais urbanos em Porto Alegre*. Porto Alegre: UFRGS, 1985. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Política e Sociologia/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1985.
- RIETH, Flávia. *Infância e trajetória escolar: construção dos sujeitos de classes trabalhadoras urbanas na relação com o conhecimento letrado*. Porto Alegre: UFRGS, 1991. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social), Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1991.
- RIGATTI, Décio. *Formação de áreas urbanas com função de habitação na RMPA: o caso de Alvorada, 1948-1980*. Porto Alegre: UFRGS, 1983. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional), UFRGS/Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 1983.
- RIVERA, Alberto J. Olvera. *Civil society, associationism and third sector: conceptual problems in the research of the democratizing potentials of civic organizations*. In: LASA XXI CONGRESS, Chicago, september 23-26/1998.
- ROBIN, Régine. *História e lingüística*. São Paulo: Cultrix, 1976.
- RODRIGUES, Alberto Tosi. *Mobilização social e democracia política: conjunturas críticas, ciclos de protesto e processos de democratização*. Campinas: mimeo., s.d..
- ROUSSEAU, Michel. *Educação Participativa em subúrbios*. Rio de Janeiro: FASE, 1977.
- RUIVO, Fernando A. Baetas de Oliveira. *Um Estado labiríntico: o poder relacional nas relações entre poderes local e central em Portugal*. Coimbra: Universidade de Coimbra, 1995. Tese (Doutorado), Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 1995.

- SADER, Eder. *Quando novos personagens entraram em cena*. Rio de Janeiro: paz e Terra, 1988.
- SADER Eder, PAOLI, Maria Célia. Sobre “classes populares” no pensamento sociológico brasileiro. In: CARDOSO, Ruth C. (org.). *A aventura antropológica: teoria e pesquisa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado, a sociedade e as políticas sociais em Portugal: o caso das políticas de saúde. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (org.). *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice; Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1989.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 2^a ed. Lisboa: Afrontamento, 1994.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. *Politics & Society*, v.26, nº 4, p.461-510, december/1998a.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *A reinvenção solidária e participativa do Estado*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL “Sociedade e reforma do Estado”, São Paulo, 1998b.
- SANTOS, Myrian Sepúlveda dos. Sobre a autonomia das novas identidades coletivas: alguns problemas teóricos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 13, nº 38, outubro/1998c.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça – a política social na ordem brasileira*. 2^a ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.
- SARTI, Cynthia Andersen. *A família como espelho: um estudo sobre a moral dos pobres*. Campinas: Autores Associados, 1996.
- SCHERER-WARREN, Ilse.. Os novos movimentos sociais, a construção da democracia e o papel dos mediadores. *Boletim de Ciências Sociais*, Florianópolis, nº 48, 1988.

- SCHERER-WARREN, Ilse. *Movimentos sociais: um ensaio de interpretação sociológica*. 3ª ed. Florianópolis: Editora da UFSC, 1989.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos: uma perspectiva para os anos 90*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, Caxambu, 1990.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Cidadania sem fronteiras: ações coletivas na era da globalização*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SCHERER-WARREN, Ilse, KRISCHKE, Paulo J. (orgs.). *Uma revolução no cotidiano?: os novos movimentos sociais na América do Sul*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- SCHERER-WARREN, Ilse, ROSSIAUD, Jean. *Democratização em Florianópolis: resgatando a memória dos movimentos sociais*. Itajaí: Editora da UNIVALI; Florianópolis: Diálogo, 1999.
- SCHMIDT, Davi Luiz. *A “desidiotização” da cidadania: a formação do cidadão para a coisa pública através de sua participação no processo do Orçamento Participativo de Porto Alegre, entre 1989 e 1992*. Porto Alegre: UFRGS, 1993. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1993.
- SCHNEIDER, Cathy. Radical opposition parties and squatters movements in Pinochet's Chile. In: ESCOBAR, Arturo, ALVAREZ, Sônia E. (eds.). *The making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*. Boulder: Westview Press, 1992.
- SCHNEIDER, Sérgio, SCHMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas ciências sociais. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, p.49-86, 1998.
- SCHWARTZ, Michael, PAUL, Shuva. Resource mobilization versus the mobilization of people: why consensus movements cannot be instruments of social change. In: MORRIS, Aldon D.. Political consciousness and collective action. In: MORRIS, Aldon D., MUELLER, Carol McClurg. *Frontiers in social movement theory*. Yale: Yale University, 1992.
- SCOTT, Alan. *Ideology and the new social movements*. London: Unwin Hyman, 1990.

- SILVA, Deise Nepomuceno da. *A ação comunicativa no processo do Orçamento Participativo em Porto Alegre – região Centro*. Porto Alegre: PUCRS, 1997a. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Curso de Pós-Graduação em Serviço Social/Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1997a.
- SILVA, Luiz Antônio Machado da. *Violência e sociabilidade: tendências da atual conjuntura urbana no Brasil*. In: SEMINÁRIO “Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise”, Itamontes, 1993.
- SILVA, Luiz Antônio Machado da, RIBEIRO, Ana Clara T.. Paradigma e movimentos sociais: por onde andam nossas idéias?. *Ciências Sociais Hoje*, São Paulo, 1985.
- SILVA, Luiz Antônio Machado da, ZICCARDI, Alicia. Notas para uma discussão sobre “movimentos sociais urbanos”. *Ciências Sociais Hoje*, Brasília, v. 2, 1983.
- SILVA, Marcelo Kunrath. *Cidadania e exclusão: os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal – uma análise da trajetória do movimento da Vila Jardim em Porto Alegre/RS*. Porto Alegre: UFRGS, 1997b. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Programa de Pós-Graduação em Sociologia/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1997b.
- SILVA, Marcelo Kunrath. Uma introdução à história oral. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v.9, p. 115-141, 1998a.
- SILVA, Marcelo Kunrath. Movimentos sociais, cidadania e democracia. *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v.10, p.107-135, 1998b.
- SILVA, Marcelo Kunrath. Ordem e desordem: conflitualidade e democracia na sociedade brasileira. *Humanas*, Porto Alegre, v.22, nº 1-2, p.261-273, 1999.
- SILVA, Marcelo Kunrath. A construção da participação popular. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 1, nº 2, p.190-224, julho-dezembro/1999.
- SILVA, Maria O.. Movimentos sociais urbanos e Estado: efeitos político-institucionais e consolidação democrática. In: NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do, BARREIRA, Irllys Alencar F. (orgs.). *Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem*. Rio de Janeiro: Notrya, 1993.
- SIMÕES, Júlio Assis. *O dilema da participação popular: a etnografia de um caso*. São Paulo: ANPOCS/Marco Zero, 1992.

- SIMSON, Olga de Moraes Von (org.). *Experimentos com histórias de vida: Itália-Brasil*. São Paulo: Vértice, 1988.
- SINGER, Paul. Movimentos sociais em São Paulo: traços comuns e perspectivas. In: SINGER, Paul. BRANT, Vinícius Caldeira (orgs.). *São Paulo: o povo em movimento*. 2^a ed. Petrópolis: Vozes/CEBRAP, 1981.
- SINGER, Paul, BRANT, Vinícius Caldeira (orgs.). *São Paulo: o povo em movimento*. 2^a ed. Petrópolis: Vozes/CEBRAP, 1981.
- SKOCPOL, Theda. Associations without members. *The American Prospect (online)*, Princeton, jul-aug/1999. (texto da Internet).
- SLATER, David. *Spatial politics/social movements: question of (b)orders and resistance in global times*. In: SEMINÁRIO “Cultures of politics/Politics of cultures: re/visioning Latin American social movements”, Campinas, 1996.
- SNOW, David A., BENFORD, Robert D.. Master frames and cycles of protest. In: MORRIS, Aldon D., MUELLER, Carol McClurg. *Frontiers in social movement theory*. Yale: Yale University, 1992.
- SOARES, Luiz Eduardo et al.. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Relume Dumará/ISER, 1996.
- SOUTO, Anna Luiza Salles. Movimentos populares urbanos e suas formas de organização ligadas à Igreja. *Ciências Sociais Hoje*, Brasília, v. 2, 1983.
- SOUTO, Anna Luiza Salles et al. *Como reconhecer um bom governo?: o papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida*. São Paulo: Pólis, 1995.
- SOUZA, Celina. Reinventado o poder local – limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 10, nº 3, p.103-112, julho-setembro/1996.
- SOUZA, Celina. Dez anos de descentralização: a experiência dos municípios brasileiros. In: FACHIN, Roberto, CHANLAT, Alain (orgs.). *Governo municipal na América Latina: inovações e perplexidades*. Porto Alegre: Editora da Universidade/Sulina, 1998.

- TARROW, Sidney. Mentalities, political cultures, and collective action frames: constructing meanings through action. In: MORRIS, Aldon D., MUELLER, Carol McClurg. *Frontiers in social movement theory*. Yale: Yale University, 1992.
- TELLES, Vera. Anos 70: experiências e práticas cotidianas. In: KRISCHKE, Paulo J., MAINWARING, Scott (org.). *A igreja nas bases em tempo de transição (1974-1985)*. Porto Alegre: L&PM/CEDEC, 1986.
- TELLES, Vera. Anos 70: experiências, práticas e espaços políticos. In: KOWARICK, Lúcio (org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- TELLES, Vera. Sociedade civil e os caminhos (incertos) da cidadania. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.8, nº 2, abril-junho/1994.
- THOMPSON, E. P.. *Miseria de la teoria*. Barcelona: Crítica, 1981.
- THOMPSON, E. P.. *Tradición, revuelta y consciencia de clase*. Barcelona: Crítica, 1984.
- THOMPSON, E. P.. *A formação da classe operária inglesa – vol. I*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- THOMPSON, E. P.. As peculiaridades dos ingleses. *Textos Didáticos*, Campinas, nº 10, maio/1993.
- TOCQUEVILLE, Alexis de. *A democracia na América: sentimentos e opiniões*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- TONI, Jackson, ORTIZ, Romeu Felipe C.. *O processo de consolidação e transformação das “cidades-dormitório” na Região Metropolitana de Porto Alegre – um estudo dos impactos dos Distritos Industriais nas cidades de Cachoeirinha e Gravataí e suas relações com Porto Alegre*. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional/UFRGS, 1991.
- TOURAINÉ, Alain. *Em defesa da sociologia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- TOURAINÉ, Alain. *El regreso del actor*. Buenos Aires: EUDEBA, 1987.
- TOURAINÉ, Alain. *Palavra e sangue: política e sociedade na América Latina*. São Paulo: Trajetória Cultural; Campinas: Editora da Unicamp, 1989.

- TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. Petrópolis: Vozes, 1994.
- TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia?*. 2^a ed. Petrópolis: Vozes, 1996.
- TRINDADE, Héglio, NOLL, Maria Izabel. *Rio Grande da América do Sul – partidos e eleições (1823-1990)*. Porto Alegre: Editora da Universidade/Sulina, 1991.
- VALLADARES, Lícia, COELHO, Magda Prates (orgs.). *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- VELHO, Gilberto. *Projeto e metamorfose: antropologia das sociedades complexas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1994.
- VELHO, Gilberto, ALVITO, Marcos (orgs.). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ/Editora FGV, 1996.
- VELLOSO, João Paulo dos Reis (coord.). *Governabilidade, sistema político e violência urbana*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1994.
- VÉRAS, Maura Pardini Bicudo et al.. Desejada ou temida: a participação da sociedade civil no processo de planejamento urbano. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 8, nº 3, julho-setembro/1994.
- VERLE, João, MÜZELL, Paulo. *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: mimeo, 1992.
- VILLASANTE, Tomás R.. Movimiento ciudadano y iniciativas populares. *Ediciones HOAC*, nº 16, abril/1991.
- VILLAS-BÔAS, Renata (org.). *Participação popular nos governos locais*. São Paulo: Pólis, 1994.
- VIOLA, Eduardo J., SCHERER-WARREN, Ilse, KRISCHKE, Paulo (orgs.). *Crise política, movimentos sociais e cidadania*. Florianópolis: Editora da UFSC, 1989.
- VIRGINIO, Alexandre Silva. *A escola pública como espaço de construção da cidadania – seus limites e possibilidades em Alvorada/RS*. Porto Alegre: UFRGS, 2000. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Programa de Pós-Graduação em Sociologia/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2000.
- WACQUANT, Loïc J. D., CALHOUN, Craig Jackson. Interesse, racionalidade e cultura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, nº 15, ano 6, fevereiro/1991.

- WANDERLEY, Lilian Soares Outtes. *Gestão pública e participação popular no município de Ronda Alta*. Porto Alegre: UFRGS, 1996. Dissertação (Mestrado em Administração), Programa de Pós-Graduação em Administração/Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1996.
- WARNER, Mildred. Social capital construction and the role of the local state. *Rural Sociology*, Colege Station, sep./1999. (texto da Internet)
- WEFFORT, Francisco C. *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- WEFFORT, Francisco C.. *Por que democracia?*. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- WEFFORT, Francisco C.. Dilemas da legitimidade política. *Lua Nova*, São Paulo, nº 15, outubro/1988.
- WEFFORT, Francisco C.. *Qual democracia?*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- WINCKLER, Carlos Roberto, SANTAGADA, Salvatore. *Descentralização das políticas sociais no RS – 1986-94 (relatório fiscal)*. Porto Alegre: FEE, 1998.
- WHITEHEAD, Laurence. Jogando boliche no Bronx: os interstícios incivis entre a sociedade civil e a sociedade política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.14, nº 41, p.15-30, outubro/1999.
- WRIGHT, Erik Olin (ed.). *Associations and democracy (The Real Utopias Project – vol. 1)*. London: Verso, 1995.
- ZALD, Mayer N.. Looking backward to look forward: reflections on the past and future of the Resource Mobilization Research Program. In: MORRIS, Aldon D., MUELLER, Carol McClurg. *Frontiers in social movement theory*. Yale: Yale University, 1992.
- ZALUAR, Alba. Cultura da violência. *Série Estudos IUPERJ*, Rio de Janeiro, nº 81, janeiro/1991.
- ZALUAR, Alba. *Condomínio do Diabo*. Rio de Janeiro: Revan/Editora da UFRJ, 1994a.
- ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994b.
- ZALUAR, Alba, O medo e os movimentos sociais. *Proposta*, Rio de Janeiro, nº 66, setembro/1995.

ZALUAR, Alba. Crime, medo e política. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. X, nº 2, p.391-416, julho-dezembro/1995.

ZALUAR, Alba. *Da revolta ao crime S.A.*. São Paulo: Moderna, 1996.

ANEXOS

ANEXO 1

ANEXO 2

ANEXO 3

ANEXO 4

ANEXO 5

Número e tipo de entidades cadastradas junto às Prefeituras Municipais de Alvorada, Gravataí e Viamão

	Alvorada (1)	Alvorada (2)	Gravataí (1)	Gravataí (2)*	Viamão (1)	Viamão (2)
Associações de Moradores (A)	44	42	19	13	45	32
Clubes de Mães (B)	-	-	2	2	31	30
Entidades Comunitárias (A+ B)	44 (80%)	42 (59,1%)	21 (42,8%)	15 (36,6%)	76 (38%)	62 (51,6%)
Entidades Esportivas/Recreativas	-	4	-	1	8	2
Entidades Assistenciais/Beneficientes	9 (16,4%)	17 (23,9%)	10 (20,4%)	12 (29,2%)	33 (16,5%)	43 (35,8%)
Entidades Religiosas	1	4	6	3	11	1
Entidades Escolares	-	-	7	5	60 (30%)	1
Outras	1	4	5	5	12	11
Total	55	71	49	41	200	120

Fontes: Alvorada (1) – cadastro do CRC e entidades credenciadas no Conselho Municipal de Assistência Social**; Alvorada (2) – cadastro de entidades da Prefeitura Municipal de Alvorada, de 1992; Gravataí (1) – cadastro de entidades da Prefeitura Municipal de Gravataí (1999-2000); Gravataí (2) – cadastro do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Viamão (1) – cadastro da Prefeitura Municipal de Viamão; Viamão (2) – cadastro do Conselho Viamonense dos Direitos das Crianças e Adolescentes.

* Também estão inscritos no CMDCA de Gravataí 9 órgãos governamentais, mas que não foram contabilizados pois não são entidades da sociedade civil.

** A Prefeitura de Alvorada é a única que não possui um cadastro único de entidades, tendo descentralizado o processo de credenciamento que é feito em órgãos específicos, de acordo com as particularidades de cada entidade.