

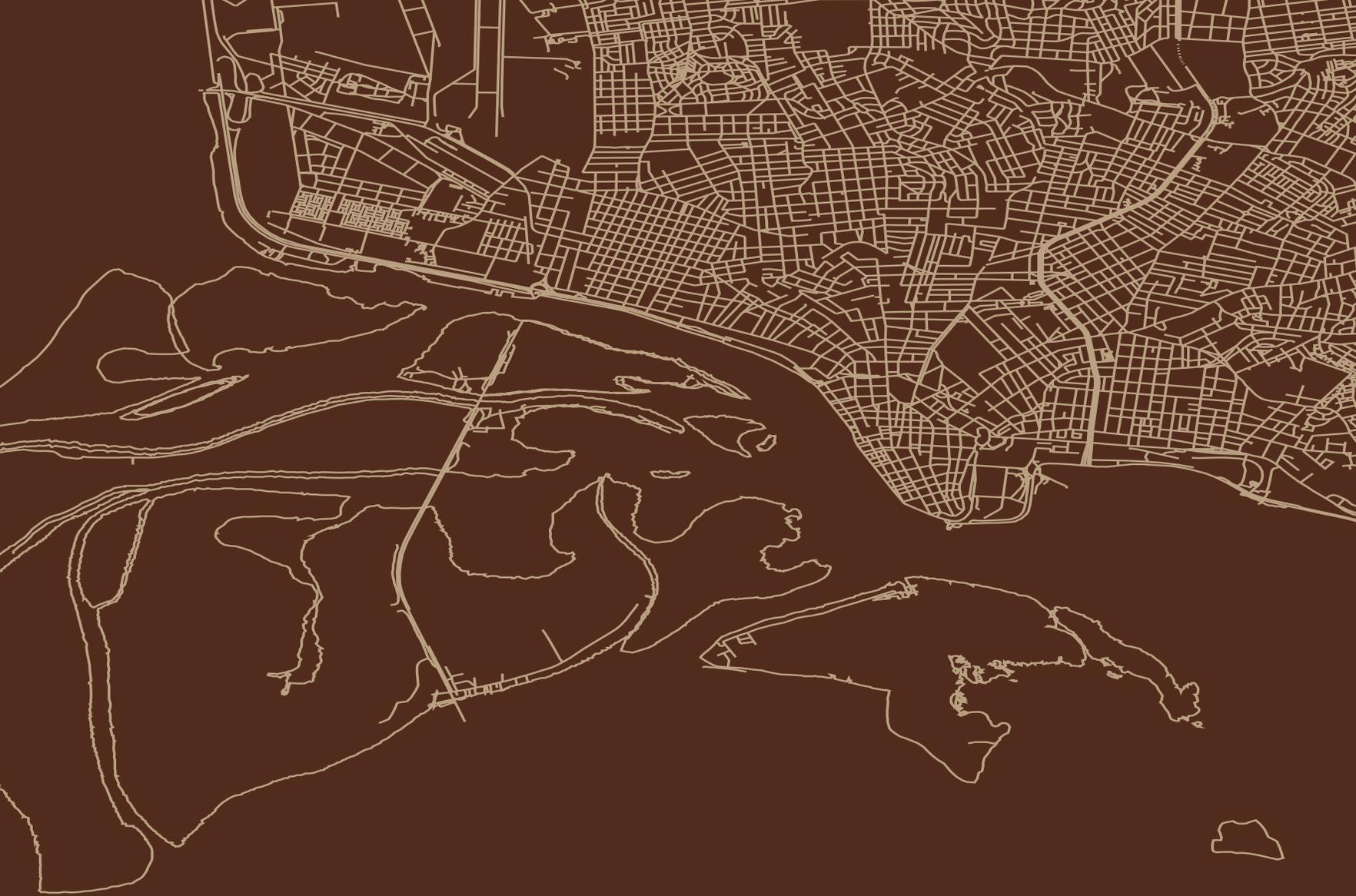


# ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE 25 Anos

Textos de  
**Poti Silveira Campos**  
**Nubia Silveira**



EDITORA DA  
CIDADE







**Prefeito**

José Fortunati

**Vice-prefeito**

Sebastião Melo

**Secretário Municipal de Governança Local**

Cezar Busatto

**Secretário-adjunto**

Carlos Siegle de Souza

**Secretário Municipal da Cultura**

Roque Jacoby

**Secretário-adjunto**

Vinicius Cário

**Coordenador do Livro e Literatura**

Márcio Pinheiro



**Centro Municipal de Cultura,  
Arte e Lazer Lupicínio Rodrigues**

Av. Erico Verissimo 307 (subsolo)

90160-181 - Bairro Menino Deus

Porto Alegre/RS

(51) 3289-8072 | 3289-8074

[cil@smc.prefpoa.com.br](mailto:cil@smc.prefpoa.com.br)

[coordenacaodolivro.blogspot.com](http://coordenacaodolivro.blogspot.com)



# Orçamento Participativo de Porto Alegre

## 25 Anos

**Textos de  
Poti Silveira Campos  
Nubia Silveira**

gráfica  
**expresso**

  
EDITORA DA  
CIDADE

Porto Alegre, 2015

© Copyright do autor

**Direitos desta edição**

Editora da Cidade

**Textos**

Poti Silveira Campos e Nubia Silveira

**Edição**

Poti Silveira Campos

**Imagens**

Coordenação de Fotografia do Gabinete de Comunicação Social  
da Prefeitura Municipal de Porto Alegre

**Capa e edição de arte**

Cristina Pozzobon

**Imagem de capa**

Luciano Lanes/PMPA

**Infográficos**

Andreas Haubner Matos e Patrícia Cassariego Godinho

**Impressão**

Gráfica Expresso

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação: (CIP)

P852o Orçamento participativo de Porto Alegre : 25 anos / textos Poti Silveira Campos, Nubia Silveira. - Porto Alegre: Editora da Cidade / Gráfica Expresso, 2015.  
164p.; il.

ISBN: 978-85-69732-00-6

1. Administração pública. 2. Porto Alegre (RS). 3. Orçamento participativo I. Campos, Poti Silveira. II. Silveira, Núbia. III. Título.

CDU 352(816.5)

---

Bibliotecária responsável: Flavia Helena da S. Monte - CRB 10/1218

# Sumário

Apresentação	9
Prefácio e agradecimentos	14
Linha do tempo	16
<b>DO SURGIMENTO A ISTAMBUL</b>	<b>24</b>
1. A vertente comunitária	26
2. SOS Porto Alegre	28
3. Inverter prioridades	30
4. O primeiro ciclo	31
5. Finanças e frustração	34
6. Novas estratégias	35
7. Critérios e pontuação	37
8. Participação e regulamentação	41
9. Congressos da Cidade	43
10. Surgem as temáticas	50
11. Reconhecimento internacional	52
12. Delegados e conselheiros	54
<b>DO COP AO OBSERVAPOA</b>	<b>86</b>
13. O nome do Conselho	88
14. OP traz o Fórum	91
15. Repensar o OP	93
16. Novo governo	96
17. Governança Solidária Local	98
18. Observatório da Cidade	103
<b>DO CAPACITAPOA AO NOVO CICLO</b>	<b>108</b>
19. Qualificar a participação	110
20. O que fazer	113
21. Recuperação de demandas	115
22. Participação virtual	117
23. Gestão nos territórios	120
24. O público do OP	124
25. O novo ciclo	131
<b>INVESTIMENTOS E REGIÕES</b>	<b>132</b>
26. A cidade e o OP	134
27. O OP e as regiões	142
Referências bibliográficas	162





Orçamento Participativo  
de Porto Alegre  
25 Anos



# 25 anos e uma revolução democrática em curso

**José Fortunati \***

Na Grécia Antiga, os moradores se reuniam em assembleias populares na Ágora, praça principal da cidade, com o objetivo de discutir e deliberar sobre os seus interesses e demandas. Com o crescimento das cidades e com a multiplicação vertiginosa das populações, a forma de deliberação para a tomada de decisão sobre a vida das cidades foi mudando de forma e representatividade.

Nas sociedades democráticas, a forma encontrada para que o cidadão continuasse a ter voz permanente junto aos poderes constituídos acabou se dando através do sistema representativo, no qual a escolha dos porta-vozes ocorre através do voto direto.

Com o passar dos anos, com o aumento da complexidade das novas organizações sociais e com o crescimento da concentração urbana em cidades com milhões de moradores, a democracia representativa terminou se transformando na grande ferramenta de consolidação do Estado Democrático de Direito.

Questionada por muitos, a democracia foi definida “como a pior de todas as formas de governo, à exceção de todas as outras que foram experimentadas”, pelo então primeiro-ministro do Reino Unido Winston Churchill.

O grande desafio para os defensores da democracia passou a ser a busca de

instrumentos que a fortalecessem de forma contínua, propiciando ao cidadão a convicção de que ele tinha vez e voz em sociedades cada vez mais complexas. Foi desta forma que surgiram as modalidades de participação direta do cidadão no envolvimento com os destinos da sua cidade.

Surge, então, em Porto Alegre, fruto de uma série de outras experiências democráticas com a população, realizadas na capital gaúcha e em outras cidades, o Orçamento Participativo (OP), mecanismo governamental de democracia participativa que permite aos cidadãos influenciar ou decidir sobre os orçamentos públicos e os investimentos a serem realizados na cidade.

Uma das coisas que mais me causa orgulho, na minha vida pública, é o fato de ter, desde o início, uma ligação estreita e histórica com este fantástico instrumento de gestão pública, que tem revolucionado a forma de se decidir sobre os investimentos públicos em muitas cidades, que adotaram a proposta, quer seja no Brasil, América Latina, Estados Unidos, África e Europa.

Assim como outros, tive a oportunidade de participar do nascimento desta que é uma das formas mais democráticas de participação existente no país. Uma ideia considerada utópica por alguns, impossível de ser adotada por outros e equivocada por muitos, nasceu em 1989, foi crescendo e se consolidando em um instrumento que hoje se tornou imprescindível para a nossa administração municipal, sendo referendada pela ONU como uma das melhores práticas de gestão urbana do mundo.

Naturalmente a trajetória da sua implantação está repleta de debates, ataques, contraposições, conflitos e contradições que foram surgindo ao longo do caminho. O primeiro grande conflito surgiu na própria compreensão do sistema a ser adotado: “como pessoas sem formação técnica específica poderiam decidir sobre um tema tão complexo como o do orçamento público?”. Além do mais, o Brasil vinha retomando a incipiente história de democracia, depois de ter atravessado um longo período de ditadura, em que a participação popular tinha sido completamente afastada. Se a democracia representativa ainda estava sendo consolidada, como introduzir um novo sistema de democracia direta sem que isso terminasse entrando num conflito perigoso? (Praticamente todos os vereadores da cidade, na época, torceram o nariz para o novo sistema e alguns, de forma pública, passaram a atacar a proposta).

Também merecem destaque os debates acalorados sobre a criação das plenárias temáticas (além das plenárias regionais), a criação da Secretaria de Gover-

nança Local, a introdução das novas tecnologias para a participação do cidadão, entre tantos temas que ajudam a fomentar o debate em torno do OP.

A todo o momento, o OP é atacado por estar “sendo instrumentalizado” por interesses partidários ou de grupos, especialmente em anos eleitorais, como se uma divisão mecânica fosse possível de ser adotada em relação aos militantes sociais que também, de forma legítima, atuam em partidos políticos, especialmente os denominados “de esquerda”. Tenho a convicção de que a disputa partidária leva para o seio do movimento popular, em muitas ocasiões, uma tensão desnecessária e que enfraquece os mecanismos da democracia direta. Mas, ao longo dos 25 anos do OP de Porto Alegre, tenho a clara percepção de que a democracia direta em seus espaços, como o do OP, sempre se mostrou mais forte do que os interesses partidários.

Apesar dos sobressaltos, o OP foi se consolidando como uma ferramenta democrática de ampla participação da população mais sofrida e se tornou um instrumento muito forte da chamada “inversão de prioridades”, onde os recursos públicos passaram a ser irrigados para as comunidades com maior desequilíbrio social. Decisão tomada pelo OP vai para o Plano de Investimentos e deve ser cumprida pelo gestor público.

Atualmente, o OP de Porto Alegre consolidou um modelo em que os conselheiros discutem, deliberam e modificam as leis orçamentárias municipais, permitindo a apresentação da Lei Orçamentária Anual (LOAS) pelo Poder Executivo ao Legislativo e a análise da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Quando percorro a cidade, especialmente as comunidades onde as distorções sociais são maiores, percebo claramente os avanços obtidos pela participação da população nos investimentos realizados pela prefeitura na cidade ao longo desses 25 anos: regularização fundiária, construção de creches e escolas de ensino fundamental, unidades básicas de saúde, pavimentação de vias com água encanada e esgoto pluvial e cloacal, novas praças, moradias populares, coleta seletiva do lixo, entre tantas outras conquistas.

A decisão dos vários governos municipais de colocar para apreciação do OP as grandes obras que foram conquistadas, via financiamento extraorçamentário, foi muito valiosa para que os conselheiros e delegados, especialmente, partilhassem de uma forma mais ampla de todo o desenvolvimento da cidade. Isto se deu no financiamento para a Terceira Perimetral, para o Programa Integrado Socioambiental (Pisa) e no financiamento das grandes obras de mobilidade que estão em execução na cidade neste momento, como exemplo.

Ousamos mais e colocamos, para apreciação das plenárias do OP, a proposta de licitação do transporte coletivo de Porto Alegre. Mais um tema complexo que obteve grande respaldo da população que apontou vários itens a serem aperfeiçoados no sistema de ônibus da cidade. Mais um tabu enfrentado e vencido pela população.

Quando assumi o governo municipal, no ano de 2010, constatei nas reuniões plenárias do OP a crescente insatisfação da população pelo não cumprimento de muitas decisões tomadas em anos anteriores. Não falavam deste ou daquele período, mas de demandas históricas aprovadas e que simplesmente haviam sido abandonadas ao longo do caminho.

Foi quando decidimos realizar um profundo estudo sobre todos os Planos de Investimentos da história do OP, analisando as demandas “esquecidas” e os motivos reais do “esquecimento”. Depois de uma profunda análise dos PIs, a partir de 1990 até 2010, constatamos que, por vários motivos, investimentos aprovados não haviam saído do papel. A decisão de resgatarmos as demandas possíveis, do ponto de vista técnico, junto com o Conselho do OP, foi determinante para que as plenárias anuais voltassem a ter uma grande participação popular, sendo que em 2014 o OP contabilizou a maior participação da população em toda a sua história.

É impossível avaliar os bons e maus momentos vivenciados pelo OP sem levarmos em consideração os ciclos econômicos que o Brasil experimentou ao longo deste período. Se a Constituição Federal de 1988 consolidou um novo Pacto Federativo e proporcionou um novo patamar para os municípios, é indiscutível que ao longo deste processo até os dias de hoje a situação mudou muito.

De um lado, cada vez os municípios assumem maiores responsabilidades na condução das políticas públicas e, de outro, verificam que os seus orçamentos têm ficado cada vez menores diante das inúmeras demandas da população. Apesar de a cada dia estar respondendo com novas responsabilidades na área da saúde, educação, assistência social, especialmente, os municípios recebem apenas 18% do bolo tributário nacional, ficando nas mãos dos Estados a parcela de 24% e a “fatia do leão” (58% dos tributos) nas mãos da União.

Isto termina impactando negativamente nas discussões que se travam no âmbito do OP, pois se avançamos enormemente na reflexão democrática sobre os investimentos a serem realizados, ainda precisamos romper com conceitos equivocados no que diz respeito ao orçamento total do município, o que inclui o

repassa dos recursos dos governos federal e estadual e o montante de recursos necessários para a manutenção dos serviços. Ou seja, uma demanda aprovada e consolidada como a de uma escola infantil, que necessita de recursos não somente para a construção da obra, mas, ao longo do tempo, principalmente de recursos permanentes para a sua manutenção, muitas vezes termina ficando “esquecida” no debate do ano seguinte.

O que se pode perceber ao longo desses 25 anos do OP de Porto Alegre é que ele de fato representou um profundo avanço da Democracia Direta em nossa cidade, possibilitando que uma parcela considerável da nossa população se apropriasse de forma mais adequada de um tema complexo e tomasse a si a tarefa de ajudar a pensar e decidir sobre o desenvolvimento da Capital de todos os gaúchos. Rompeu-se desta forma com a visão patrimonialista, que ainda acompanha alguns gestores públicos pelo mundo, onde a decisão sobre a utilização do dinheiro público se confunde com os interesses particulares de alguns.

Ninguém pode imaginar que o processo do Orçamento Participativo esteja com o seu escopo pronto e acabado. Em qualquer processo democrático devemos ter a coragem de continuamente buscarmos a reflexão profunda das formas de aperfeiçoá-lo. Isso envolve medos, incertezas, debates ideológicos, interesses políticos, interesses comunitários e pessoais. Ou seja, uma caminhada complexa onde os avanços dependem do nosso aprendizado e da nossa vontade de avançarmos mais e mais, propiciando ao cidadão, especialmente aos que mais necessitam do aporte dos recursos e das políticas públicas, as reais condições de que a sua voz seja ouvida e traduzida em investimentos nas ações, serviços e obras na cidade.

\* Prefeito de Porto Alegre

## Prefácio e agradecimentos

Esse livro aborda momentos importantes da história do Orçamento Participativo de Porto Alegre, sistema democrático de decisão de investimentos em obras e serviços, implantado na capital gaúcha em 1989, e de outras iniciativas de democracia participativa ocorridas até 2014 – um período de 25 anos caracterizado pelo avanço significativo do processo de globalização. Para Eric Hobsbawm, no fim da década de 1980 e no início da década seguinte, “uma era se encerrou e outra nova começou”.

A narrativa está dividida em quatro partes. A primeira abrange os anos de 1989 a 1996. O período é classificado por Nelson Dias, ao abordar a disseminação de OPs pelo mundo, como de “experimentação”. A segunda vai de 1997 a 2006, e, ainda de acordo com Dias, equivale a tempos de “massificação brasileira do OP”, de expansão internacional e de diversificação. A terceira parte, de 2007 a 2014, se dedica a examinar a integração do processo de Governança Solidária com o OP.

A quarta parte inclui o capítulo 26, “A cidade e o OP”, elaborado pelo Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPoa), contendo 18 infográficos – um para cada região administrativa e outro para a cidade como um todo. O capítulo apresenta dados sobre participação, demandas e características das regiões e do município. No último capítulo são apresentadas obras expressivas aprovadas pelo OP. A seleção, evidentemente, não representa quantitativamente as 6.516 demandas concluídas até o final de 2014. A seção denominada “Linha do tempo” registra data completa de eventos relacionados ao conteúdo desse livro.

O projeto desse livro surgiu no final de 2013, diante de provocação do secretário de Governança Local de Porto Alegre, Cezar Busatto, para preservação da memória do OP. Trata-se, portanto de um projeto da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Posteriormente, houve o apoio do secretário municipal de Cultura, Roque Jacoby, que viabilizou a execução por meio da Coordenação do Livro e da Literatura daquela

pasta. Ações desses secretários foram decisivas para que o plano saísse do papel, se tornasse realidade e, em se tratando de um livro, retornasse ao papel.

A ideia original, mais ampla e detalhada, pressupunha a colaboração voluntária de cinco jornalistas vinculados à Comunicação Social da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), em 2014. Posteriormente, a adesão dos profissionais não se confirmou, resultando na contratação do autor do projeto – Poti Silveira Campos – em dezembro de 2014. A apuração de informações ocorreu entre março de 2014 e maio de 2015. Em janeiro de 2015, a jornalista Nubia Silveira se somou à iniciativa. Em setembro, a artista gráfica Cristina Pozzobon assumiu a edição de arte. Infográficos foram preparados pelos estudantes de design gráfico Patrícia Cassariego Godinho e de comunicação digital Andreus Haubner Matos, ambos da UniRitter.

A proposta previa ainda a colaboração da Coordenação de Fotografia do Gabinete de Comunicação Social da PMPA, o que se efetivou com a parceria, desde o início, do coordenador Ivo Gonçalves e do fotógrafo Luciano Lanes, autor da maioria das fotos produzidas especificamente para o livro. Importante ressaltar, porém, que o trabalho de outros profissionais ligados à Coordenação está presente nas páginas seguintes.

Para reconstruir a trajetória do OP entre 1989 e 2014, nos baseamos em entrevistas, depoimentos e em informações obtidas com pessoas ligadas ao OP – o conselheiro Felisberto Luisi contribuiu com a indicação de fontes e de episódios importantes – e a administrações municipais. Foram entrevistados os seis prefeitos que governaram Porto Alegre no período – Olívio Dutra e Tarso Genro responderam a questões por meio de correio eletrônico. Também recorreremos, é claro, a referências bibliográficas, cuja lista completa encontra-se no final da publicação. As fontes bibliográficas são apresentadas entre parênteses no texto, deixando notas de rodapé para informações que complementem a abordagem.

Entrevistas foram realizadas pelos autores e pelas jornalistas Adriana Furtado, Indaiá Dillenburg e Lorena Paim. Trabalhos de pesquisa contaram com atuação de Gabriela Wenzel e Michelli Quirino. No ObservaPoa, o projeto recebeu o apoio, desde o primeiro momento, de Adriana Furtado e de Rodrigo Rangel. Esforços administrativos envolveram, na Secretaria de Governança Local, além das citadas Michelli e Indaiá, Cláudia Franciosi, Fernando Mello e Sinval Feijó, e, na Coordenação do Livro e Literatura, o coordenador Márcio Pinheiro, Fernando Prudêncio, Graziela Outeiral de Oliveira e Marcello Campos.

Nossos agradecimentos a todos.

**Poti Silveira Campos**

**Nubia Silveira**

Porto Alegre, outubro de 2015



# Linha do tempo

1989

## **JANEIRO**

• Dia 1º

Olívio Dutra assume a prefeitura de Porto Alegre

• Dia 3

Prefeito Olívio Dutra anuncia congelamento da tarifa do transporte público

## **FEVEREIRO**

• Dia 14

Decretado estado de calamidade pública em Porto Alegre e intervenção nas três maiores empresas de ônibus da cidade – Sudeste, Sopal e Trevo

• Dia 15

Onze empresas de ônibus não atingidas pela intervenção da prefeitura realizam ação de locaute. Prefeitura anuncia intervenção em outras três

• Dia 16

Cem soldados da Brigada Militar garantem a segurança nos ônibus em Porto Alegre

• Dia 25

Acordo entre prefeitura e empresas do transporte coletivo encerra locaute de 11 dias e intervenção nas empresas. Acordo inclui aumento de tarifa

## **MARÇO**

• Dia 25

Sir Tim Berners-Lee inventa a World Wide Web

## **AGOSTO**

• Dia 14

Tem início a realização do primeiro ciclo de assembleias

para discussão do orçamento em Porto Alegre. Os encontros ocorrem até o dia 18

## **SETEMBRO**

• Dia 11

Início do segundo ciclo de assembleias para discussão do orçamento em Porto Alegre. Os encontros ocorrem até o dia 15

• Dia 29

Prefeito Olívio Dutra entrega à Câmara de Vereadores a primeira proposta de orçamento municipal elaborada com participação popular

## **OUTUBRO**

• Dia 3

É promulgada nova Constituição do Rio Grande do Sul

## **NOVEMBRO**

• Dia 15

Brasileiros vão às urnas para eleger o presidente da República pela primeira vez desde 1960. Fernando Collor e Luiz Inácio Lula da Silva passam para o segundo turno

## **DEZEMBRO**

• Dia 17

Fernando Collor de Mello é eleito presidente da República

• Dia 28

Inflação anual recorde no Brasil: 1.764,48% ao ano

1990

## **MARÇO**

• Dia 15

Fernando Collor de Mello assume a Presidência da República

## **ABRIL**

• Dia 1º

O governador Pedro Simon deixa o cargo para concorrer ao Senado. O vice-governador Sinval Guazzelli assume

• Dia 3

Promulgação da Lei Orgânica de Porto Alegre

## **JULHO**

• Dia 13

Criado no Brasil o Estatuto da Criança e do Adolescente

## **SETEMBRO**

• Dia 19

Outorgada a Lei Orgânica da Saúde, responsável pela criação do Sistema Único de Saúde

## **NOVEMBRO**

• Dia 15

Alceu Collares é eleito governador do Rio Grande do Sul

• Dia 30

Primeira ligação por meio de telefonia móvel no Brasil, do Rio de Janeiro para Brasília

## **MARÇO**

• Dia 11

Começa a vigorar no país o Código de Defesa do Consumidor

• Dia 15

Alceu Collares toma posse como governador do Estado

1991

1992

• **Dia 26**

Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai assinam o Tratado de Assunção, que estabelece o Mercosul

**ABRIL**

• **Dia 15**

Governo federal anuncia Pacote de Desregulamentação, que facilita viagens ao exterior: institui o cartão de crédito internacional e permite a compra de moeda estrangeira sem passaporte e passagem aérea

**MAIO**

• **Dia 29**

Publicação do primeiro Plano de Investimentos do Orçamento Participativo

**OUTUBRO**

• **Dia 23**

Fim da reserva de mercado da informática no Brasil

**JANEIRO**

• **Dia 16**

Sancionada a Lei Complementar 267, que regulamenta o funcionamento de Conselhos Municipais em Porto Alegre

**AGOSTO**

• **Dia 26**

Ato reúne cerca de 60 mil pessoas no Largo Glênio Peres, em Porto Alegre, pelo impeachment do presidente Fernando Collor

1993

**SETEMBRO**

• **Dia 29**

A Câmara dos Deputados aprova pedido de impeachment. Fernando Collor é afastado da Presidência da República

**OUTUBRO**

• **Dia 2**

O vice-presidente Itamar Franco assume a Presidência da República

**NOVEMBRO**

• **Dia 15**

Tarso Genro é eleito prefeito de Porto Alegre

**DEZEMBRO**

• **Dia 3**

Enviado o primeiro serviço de mensagens curtas (SMS), no Reino Unido

• **Dia 29**

Fernando Collor de Mello renuncia à Presidência da República

**JANEIRO**

• **Dia 1º**

Tarso Genro assume a prefeitura de Porto Alegre

**ABRIL**

• **Dia 19**

O governo federal acaba com o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps) e transfere o gerenciamento do sistema de saúde para Estados e Municípios

**DEZEMBRO**

• **Dia 17**

Tem início o primeiro Congresso da Cidade POA Mais – Cidade Constituinte, na Usina do Gasômetro. Realizado até o dia 19, propôs a criação de assembleias temáticas no Orçamento Participativo

**MARÇO**

• **Dia 24**

Organizações sindicais de Porto Alegre apresentam documento com proposta de criação de assembleias temáticas no OP

**OUTUBRO**

• **Dia 3**

Fernando Henrique Cardoso é eleito presidente do Brasil

• **Dia 29**

Antônio Britto é eleito governador do Estado

1995

**JANEIRO**

• Dia 1

Fernando Henrique Cardoso toma posse como presidente da República. Antônio Britto assume o governo do Estado

**MAIO**

• Dia 1º

Início da operação comercial da Internet no Brasil

**NOVEMBRO**

• Dia 11

É criada em Assunção, no Paraguai, a Rede Mercocidades. Porto Alegre é um dos municípios fundadores

**DEZEMBRO**

• Dia 1º

Tem início o segundo Congresso da Cidade. O encontro se encerra no dia 3

1996

**FEVEREIRO**

• Dia 4

Orçamento Participativo de Porto Alegre está entre 18 projetos selecionados pelo governo federal e enviados à Organização das Nações Unidas como sugestões para lista de cem práticas modelo em urbanismo

**MARÇO**

• Dia 20

Em Recife, em Encontro Internacional sobre Pobreza Urbana, a ONU anuncia que irá defender o Orçamento Participativo como a principal forma de combater a pobreza

1997

1998

**JUNHO**

• Dia 3

Tem início em Istambul a conferência Habitat 2 da ONU, encerrada no dia 14. O encontro reconhece o Orçamento Participativo como uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo

**SETEMBRO**

• Dia 6

A Prefeitura de Porto Alegre assume a secretaria executiva do Mercocidades

**OUTUBRO**

• Dia 3

Eleição para prefeitos e vereadores ocorre pela primeira vez em sistema informatizado em todas as capitais

**JANEIRO**

• Dia 1º

Raul Pont assume a prefeitura de Porto Alegre

**JANEIRO**

• Dia 22

Entra em vigor o novo Código de Trânsito Brasileiro

**OUTUBRO**

• Dia 4

Fernando Henrique Cardoso é reeleito presidente da República

• Dia 25

Olívio Dutra é eleito governador do Rio Grande do Sul

1999

**JANEIRO**

• Dia 1º

Fernando Henrique Cardoso é empossado para o segundo mandato presidencial. Olívio Dutra toma posse no governo do Rio Grande do Sul

**MARÇO**

• Dia 12

Governador Olívio Dutra lança Orçamento Participativo do Estado

**ABRIL**

• Dia 9

Deputado federal e ex-governador Alceu Collares ingressa com ação popular contra o Orçamento Participativo estadual

**MAIO**

• Dia 28

Justiça proíbe governo do Estado de realizar assembleias do Orçamento Participativo

**JUNHO**

• Dia 2

Governo recorre da decisão judicial que impede a realização assembleias do orçamento participativo no Estado

• Dia 7

Tribunal de Justiça mantém decisão de proibir uso de recursos públicos e participação de servidores em assembleias do orçamento participativo no Estado

• Dia 9

Tribunal de Justiça do Estado libera o orçamento participativo do Rio Grande do Sul

2000

• **Dia 10**  
Porto Alegre realiza a primeira plenária do orçamento participativo estadual depois de liberação judicial

**JULHO**  
• **Dia 3**  
Estreia do Sistema de Discagem Direta à Distância

**AGOSTO**  
• **Dia 24**  
Porto Alegre recebe o prêmio Prefeito Criança 1999, oferecido pela Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança

**JANEIRO**  
• **Dia 1º**  
O Bug do Milênio, previsto para ocorrer em todos os sistemas informatizados na passagem do ano de 1999 para 2000, revela-se inofensivo

**MAIO**  
• **Dia 4**  
Promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal  
• **Dia 26**  
Tem início o terceiro Congresso da Cidade. O encontro termina no dia 28

**DEZEMBRO**  
• **Dia 15**  
Câmara de Vereadores aprova projeto que autoriza o funcionamento do comércio em Porto Alegre aos domingos e feriados

2001

**JANEIRO**  
• **Dia 1º**  
Tarso Genro assume Prefeitura de Porto Alegre

• **Dia 9**  
Tarso Genro anuncia realização de plebiscito para obras na Capital, com o objetivo de modernizar e ampliar a participação da comunidade no OP  
• **Dia 25**

Tem início em Porto Alegre a primeira edição do Fórum Social Mundial  
• **Dia 26**  
Ativistas ambientais e integrantes do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra destroem plantação de soja transgênica em fazenda da Monsanto, em Não-Me-Toque

**JULHO**  
• **Dia 10**  
É criada a Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (Uergs)

**AGOSTO**  
• **Dia 16**  
É aprovado pela Câmara dos Deputados o novo Código Civil. O projeto tramitava havia 26 anos

**JANEIRO**  
• **Dia 30**  
Tem início em Porto Alegre o Fórum Social Mundial. O evento é encerrado no dia 5 de fevereiro

2002

2003

**ABRIL**  
• **Dia 4**  
Prefeito de Porto Alegre, Tarso Genro, renuncia para concorrer ao governo do Estado. O vice, João Verle, assume

**JANEIRO**  
• **Dia 1º**  
Luís Inácio Lula da Silva assume a Presidência da República e Germano Rigotto, o governo do Rio Grande do Sul  
• **Dia 23**  
Terceira edição do Fórum Social Mundial tem início em Porto Alegre

**FEVEREIRO**  
• **Dia 11**  
Vice-governador Antônio Hohlfeldt anuncia o Processo de Participação Popular, em substituição ao Orçamento Participativo no Estado

**MAIO**  
• **Dia 11**  
Prefeitura anuncia corte de gastos. Pela primeira vez em 11 anos, Porto Alegre enfrenta déficit

**SETEMBRO**  
• **Dia 12**  
Número de celulares no país ultrapassa o de telefones fixos

2004

**JANEIRO**

• Dia 3

Entra em vigor o Estatuto do Idoso

**OUTUBRO**

• Dia 17

Tem início o quarto Congresso da Cidade, que se encerra no dia 19

• Dia 31

José Fogaça (PPS) vence a eleição para a prefeitura de Porto Alegre

**DEZEMBRO**

• Dia 29

Criação da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, em Porto Alegre

• Dia 30

Lançamento da publicação Mapa da Inclusão e Exclusão Social, em Porto Alegre

2005

**JANEIRO**

• Dia 1º

José Fogaça assume a prefeitura de Porto Alegre

• Dia 3

Prefeito José Fogaça afirma que o Orçamento Participativo será integralmente cumprido e determina definição de cronograma para atendimento de demandas de 2002, 2003 e 2004

2006

• Dia 4

Prefeito José Fogaça comparece à reunião do Conselho do Orçamento Participativo e afirma que critérios e organização do processo de definição de investimentos permanecerão como nos outros anos e que mudanças ocorrerão somente a partir de iniciativa dos próprios conselheiros

• Dia 9

Prefeitura propõe fim do Orçamento Participativo Institucional, em vigência desde 2003, se houver concordância dos municípios

• Dia 26

Início da quinta edição do Fórum Social Mundial, em Porto Alegre

**MARÇO**

• Dia 9

Entra no ar o site do Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPoa)

**MAIO**

• Dia 15

Lançado na Assembleia Legislativa o Pacto pelo Rio Grande

**OUTUBRO**

• Dia 29

Presidente Luiz Inácio Lula da Silva é reeleito. No Rio Grande do Sul, Yeda Crusius é eleita governadora

2007

**JANEIRO**

• Dia 1º

Luiz Inácio Lula da Silva toma posse para o segundo mandato como presidente da República. No Rio Grande do Sul, Yeda Crusius assume o governo do Estado

**JUNHO**

• Dia 19

Governo do Estado anuncia fim da consulta popular para investimentos no Rio Grande do Sul

**SETEMBRO**

• Dia 4

Prefeito José Fogaça se licencia do cargo para atuar na campanha pela reeleição

**OUTUBRO**

• Dia 26

José Fogaça é reeleito prefeito de Porto Alegre

2009

**MAIO**

• Dia 20

Prefeitura formaliza junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento empréstimo de R\$ 203,4 milhões para execução do Projeto Integrado Socioambiental (Pisa)

2010

**JANEIRO**

• Dia 25

Abertura do Fórum Social Mundial em Porto Alegre

2010

**MARÇO**

• **Dia 30**

José Fogaça deixa o cargo de prefeito de Porto Alegre para concorrer ao governo do Estado. O vice, José Fortunati, assume

**OUTUBRO**

• **Dia 3**

Eleições presidenciais no Brasil

• **Dia 31**

Dilma Rousseff é a primeira mulher eleita para a Presidência da República

**DEZEMBRO**

• **Dia 7**

Sancionada a Lei Complementar nº 661, que regulamenta o funcionamento dos Conselhos Municipais em Porto Alegre

2011

**JANEIRO**

• **Dia 1º**

Dilma Rousseff assume a Presidência da República. No Estado, Tarso Genro torna-se governador

**FEVEREIRO**

• **Dia 17**

Criação do Sistema de Informações Municipais, em Porto Alegre

**MAIO**

• **Dia 5**

Prefeitura anuncia Plano de Investimentos de 2011, com destinação de R\$ 260 milhões para 679 demandas. O número inclui demandas aprovadas em anos anteriores que estão sendo resgatadas

2012

**JULHO**

• **Dia 12**

Porto Alegre adota a coleta automatizada de lixo orgânico domiciliar

**OUTUBRO**

• **Dia 27**

Inaugurada linha de catamarã entre Porto Alegre e Guaíba

**DEZEMBRO**

• **Dia 9**

Realização do quinto Congresso da Cidade, em Porto Alegre, encerrado no dia seguinte

**JANEIRO**

• **Dia 24**

Tem início o Fórum Social Mundial, em Porto Alegre

**OUTUBRO**

• **Dia 7**

Eleições municipais no Brasil. José Fortunati é reeleito prefeito de Porto Alegre

**DEZEMBRO**

• **Dia 19**

Conselho do Orçamento Participativo aprova proposta de alteração do ciclo do OP. O novo ciclo adéqua os trabalhos do OP com a preparação e votação das leis orçamentárias municipais

**JANEIRO**

• **Dia 1º**

José Fortunati toma posse para segundo mandato na prefeitura de Porto Alegre

2013

• **Dia 21**

Protesto no centro de Porto Alegre contra aumento da tarifa de transporte público

• **Dia 29**

Tribunal de Contas do Estado determina que prefeitura de Porto Alegre revise o cálculo de reajuste da tarifa de ônibus. Estudantes realizam novo protesto

**FEVEREIRO**

• **Dia 15**

Sindicato das Empresas de Ônibus de Porto Alegre protocola pedido de 14,85% de reajuste, que elevaria a tarifa de R\$ 2,85 para R\$ 3,30

• **Dia 18**

Terceira manifestação no centro da cidade contra aumento de tarifa

• **Dia 21**

Conselho Municipal de Transporte Urbano aprova elevação da tarifa para R\$ 3,06. Prefeitura sanciona e fixa o valor em R\$ 3,05

**MARÇO**

• **Dia 25**

Protesto contra o aumento da tarifa bloqueia a Avenida Ipiranga

• **Dia 27**

Protesto contra o aumento da passagem. Brigada Militar impede invasão do Paço Municipal

**ABRIL**

• **Dia 1º**

Milhares protestam no centro de Porto Alegre contra aumento da tarifa

2014

• **Dia 4**

Novo protesto reúne milhares de pessoas em Porto Alegre. Manifestações semelhantes ocorrem em várias cidades do país. Justiça concede liminar suspendendo o aumento na capital gaúcha

**JUNHO**

• **Dia 15**

Protestos em várias capitais, incluindo Porto Alegre, contra aumento da tarifa

• **Dia 24**

Quinze pessoas são presas em protesto contra o aumento da tarifa em Porto Alegre

• **Dia 27**

Manifestações em Florianópolis, Fortaleza, João Pessoa, Porto Alegre, Rio de Janeiro e Salvador

**JULHO**

• **Dia 3**

Prefeito José Fortunati assina decreto que reduz valor da tarifa de ônibus para R\$ 2,80

• **Dia 6**

Incêndio no Mercado Público de Porto Alegre

• **Dia 10**

Movimento Bloco de Lutas pelo Transporte Público ocupa a Câmara de Vereadores de Porto Alegre

• **Dia 18**

Movimento Bloco de Lutas pelo Transporte Público desocupa a Câmara de Vereadores de Porto Alegre

**JANEIRO**

• **Dia 1º**

Dilma Rousseff assume o segundo mandato como presidente da República. No Rio Grande do Sul, José Ivo Sartori torna-se governador

**FEVEREIRO**

• **Dia 11**

Empresa Pública de Transporte e Circulação entrega ao Conselho do Orçamento Participativo dados sobre a licitação do transporte público em Porto Alegre. Consulta sobre o projeto será realizada em todas as 17 regiões do OP

• **Dia 13**

Tem início reuniões nas 17 regiões do Orçamento Participativo para recebimento de colaborações ao edital de licitação do transporte público

• **Dia 24**

Lançada a Rede Gaúcha do Orçamento Participativo, com participação de Porto Alegre, Canoas, Parobé, São Leopoldo, Esteio, Farroupilha, São Lourenço do Sul, Rio Grande, Erechim, Erval Seco, Ronda Alta, Ijuí, Santa Rosa e São Vicente do Sul

• **Dia 27**

Orçamento Participativo decide que ar condicionado deve ser item obrigatório em 100% da frota de ônibus

**MARÇO**

• **Dia 10**

Audiência pública sobre o edital do transporte coletivo, no Ginásio Tesourinha, em Porto Alegre, é encerrada em razão de atos de vandalismo

• **Dia 31**

Prefeitura lança edital para licitação do transporte público

**JUNHO**

• **Dia 3**

Último dia para entrega de propostas para a licitação do transporte público em Porto Alegre. Empresários esvaziam concorrência

**SETEMBRO**

• **Dia 9**

Prefeitura lança novo edital para licitação do transporte público

**OUTUBRO**

• **Dia 26**

Segundo turno das eleições gerais no Brasil. Dilma Rousseff é eleita para segundo mandato presidencial. No Estado, José Ivo Sartori é eleito governador

**NOVEMBRO**

• **Dia 24**

Prefeito José Fortunati anuncia novo edital de licitação para transporte público em Porto Alegre



A historical map of Istanbul, Turkey, showing the city's layout along the Bosphorus. The map features a grid of streets, with major thoroughfares highlighted in red. The city is bounded by the Bosphorus to the north and the Golden Horn to the east. The map is oriented with the city's center towards the bottom right. The title "DO SURGIMENTO A ISTAMBUL" is centered on the map.

# DO SURGIMENTO A ISTAMBUL



# 1. A vertente comunitária

Três vertentes alimentam a criação do Orçamento Participativo em Porto Alegre, a partir de 1989: o expressivo movimento comunitário existente na cidade, o processo de descentralização e de reformas tributárias proporcionado pela Constituição de 1988, devolvendo autonomia financeira e política aos municípios e permitindo-lhes elaborar a própria lei orgânica, aumentar a arrecadação e administrar as próprias receitas, e a disposição do Partido dos Trabalhadores (PT) em democratizar a distribuição dos recursos orçamentários. Dessas vertentes, a de origem mais remota é o movimento comunitário.

Em 1945, quando o Estado Novo chega ao fim, surge a Associação dos Amigos do Quarto Distrito, entidade pioneira na cidade. Organizações semelhantes serão criadas nos anos subsequentes, resultando, na segunda metade dos 1950, na fundação da Federação Riograndense de Associações Comunitárias e de Moradores de Bairros (Fracab). O crescimento do associativismo acompanha a ascensão local do trabalhismo, cuja influência sobre o movimento comunitário sobrevive inclusive ao período da ditadura militar.

Em 1983, se estabelece a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa), que reúne 51 das 170 associações então existentes em Porto Alegre. As entidades passam a se articular por regiões. Em 1988, é fundada a União de Vilas da Cruzeiro, congregando 16 das 23 associações da região. Na Lomba do Pinheiro, 14 das 20 associações fazem o mesmo. Em 1987, é a vez do Conselho Popular da Zona Norte, com 10 das 18 associações da área. No ano seguinte, ocorre a formação

do Conselho Popular da Glória, com 10 das 14 associações da região. No total, são instituídas nove articulações regionais.

Nas eleições municipais de 1985, o tema da participação popular tem espaço garantido no palanque dos principais candidatos. O trabalhista Alceu Collares, vencedor do pleito, propõe um governo com a participação direta da população. Ao assumir a prefeitura, em 1986, adota o lema “O Povo no Governo” e promete submeter todas as medidas aos conselhos municipais e rever a representação majoritária do Executivo nos organismos<sup>1</sup>. Os conselhos municipais passariam a ser chamados Conselhos Populares.

“Antes do OP, Collares chamou os comunitários. Chamávamo-nos ‘os comunitários’ e criamos uma política de participação que até hoje se bate com a política tradicional”, diz João Alberto de Lima Souza, o Chiquinho dos Anjos, 58 anos, motorista e educador social, um dos mais longevos conselheiros do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Estabelece-se um intenso debate sobre a proposta de reformulação dos conselhos municipais. Em abril de 1986, a prefeitura organiza o seminário “Participação do povo no governo: conselhos populares”. Das 104 entidades presentes ao encontro, mais de 80 eram comunitárias.

Havia divergências entre o que pretendia o governo e o movimento comunitário. “A ideia era ter conselhos em todas as secretarias. Na Uampa, tínhamos a discussão de ter um conselho na Fazenda, para debater o orçamento. É o orçamento que materializa a política. Essa discussão travou

o projeto de Collares, que não queria o conselho na Fazenda”, diz Paulo Guarnieri, 59 anos, que presidiu a Uampa de 1989 a 1995. O debate em torno do projeto se estendeu durante toda a gestão. A proposta do Executivo enfrentou oposição na Câmara de Vereadores, inclusive de integrantes da bancada do PDT, o partido governista. Foi rejeitado num primeiro momento, para ser aprovado somente no final do mandato de Collares, sem que tenha sido efetivamente implementado<sup>2</sup>.

Experiências práticas realizadas em outros municípios, como Osasco e São João da Boa Vista, em São Paulo, e em Vila Velha, no Espírito Santo, alimentaram a discussão na capital gaúcha. A iniciativa de Vila Velha, surgida em 1984 em governo do PMDB e aprofundada em mandato tampão do PT, foi apresentada no seminário “Poder local e participação popular”, em 1988, com candidatos do PT a prefeito e vereador de todo o país – Olívio Dutra, que concorria à prefeitura de Porto Alegre, estava lá.

Entre 1983 e 1987, o peemedebista Bernardo de Souza estabeleceu a política “Todo Poder Emanar do Povo”, em Pelotas, no sul do Estado. Talvez mais conhecido, no entanto, seja o trabalho do prefeito Dirceu Carneiro (MDB/PMDB), em Lages, Santa Catarina, entre 1977 e 1982. Carneiro encontrou na participação direta uma forma de enfrentar a falta de recursos: “Na ditadura, os prefeitos do interior eram os únicos executivos eleitos. E os prefeitos do interior não tinham dinheiro [do governo federal] justamente para desmoralizar quem havia sido eleito”, diz o ex-prefeito.

<sup>1</sup> Em 1971, o prefeito interventor Telmo Thompson Flores havia instituído sete conselhos municipais, todos com caráter exclusivamente consultivo, com representação majoritária do Executivo e com a tarefa de escolha dos integrantes reservada ao chefe de governo

<sup>2</sup> Trata-se da Lei Complementar nº 195, de 30 de dezembro de 1988. Em 1990, foi outorgada a Lei Orgânica do Município definindo Conselhos Municipais como órgãos para participação direta da comunidade na administração pública, com caráter deliberativo e Conselhos Populares como “instâncias regionais de discussão e elaboração de políticas municipais, formados a partir de entidades representativas de todos os segmentos sociais da região”. A atuação dos conselhos foi alvo de lei complementar em 1992 e em 2010.

## A importância da organização

“Não tínhamos recursos para fazer frente às necessidades da região. Aí começamos a entender que, se não tínhamos dinheiro, tínhamos a força da comunidade. A força do povo”, relatou o ex-prefeito de Lages, Dirceu Carneiro, em novembro de 2014, durante a mesa-redonda “Conquistas e Desafios do Orçamento Participativo”, realizado em Porto Alegre em comemoração aos 25 anos do OP na cidade.

Carneiro, que implantou um processo de democracia direta para elaboração do orçamento durante sua gestão na cidade catarinense (1977-1982), destacou a importância da “organização comunitária” para o sucesso de orçamentos participativos: “A comunidade não tem como participar se não for organizada. No nosso país, as elites sempre impediram que as pessoas se organizassem. A primeira condição de viabilizar a participação é a organização”.

Luciano Lanes/PMPA



- O ex-prefeito de Lages Dirceu Carneiro no seminário comemorativo aos 25 anos do OP, em novembro de 2014, em Porto Alegre

## Dinheiro nos municípios

A descentralização dos recursos tributários, promovida pela Constituição de 1988, foi um movimento de municipalização da receita. Desde a promulgação da Carta Magna até 2000, o volume de recursos próprios dos municípios elevou-se em cerca de R\$ 12,2 bilhões, acréscimo aproximado de 196%. O crescimento médio anual foi duas vezes mais rápido que o dos tributos estaduais e federais. Em 2000, a receita tributária municipal ultrapassou a principal transferência líquida da União, o Fundo de Participação Municipal (FPM): mais de R\$ 18 bilhões anuais – cerca de 1,7% do PIB – contra R\$ 13 bilhões. Fonte: BNDES



## 2. SOS Porto Alegre

Na tarde do dia 1º de janeiro de 1989, ao tomar posse como prefeito de Porto Alegre, Olívio Dutra discursou no plenário da Câmara de Vereadores: “Não vendemos a ilusão de fazer socialismo, mas vamos estimular todas as formas de organização do povo, inclusive através de conselhos populares.” Prometeu realizar “audiências permanentes” com os conselhos populares, que seriam instituídos, e que iriam analisar “cada projeto do Executivo”. O plenário estava lotado, inclusive com a presença do governador Pedro Simon e do ex-prefeito Alceu Collares<sup>3</sup>.

A Frente Popular<sup>4</sup> assumia a prefeitura com déficit. No apagar das luzes da gestão, Collares concedera aumento de 112% ao funcionalismo. O comprometimento da receita com a folha de pagamento chegava a 98%. Sem indexação, o principal imposto municipal, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) estava defasado. A Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (Fipe), da USP, calculava inflação de 28,3% somente na primeira quinzena de janeiro. “A receita não era indexada. Ninguém pagava IPTU no início do ano. Deixava para pagar no fim do ano, porque o valor de janeiro era o mesmo de dezembro. Com a inflação, o valor ficava muito pequeno”, diz João Verle, então secretário da Fazenda, depois vice-prefeito e prefeito de Porto Alegre. “Peguei os cofres raspados.”

“Os funcionários da prefeitura, durante três anos do mandato do Collares haviam sido arrochados. No final do mandato, estavam ganhando um terço do que ganhavam quando começou o mandato dele. E no dia 28 de dezembro de 1988, para vigorar a partir de janeiro, no próximo governo, ele aprovou

um plano que triplicou o salário dos funcionários. E mais: colocou indexação. A cada dois meses tinha de corrigir pela inflação. Quer dizer então que nós ficamos pagando salário todo o primeiro ano de governo”, relata Verle. Para completar, ainda havia alto índice de sonegação de impostos.

De outro lado, a cidade enfrentava sérios problemas com ruas esburacadas, falta de iluminação pública, recolhimento de lixo e limpeza, esgotos e fornecimento de água. O quadro exigia respostas urgentes. Imobilizada pela falta de recursos, a administração presta contas à população: “É importante a população saber por que não sobrou dinheiro para fazer obras. É preciso que ela entenda o total da receita e da despesa para fazer uma discussão mais qualificada e mais verdadeira”, diz Verle. Com sistemas de comunicação limitados – sem internet, por exemplo –, o jeito era ir diretamente às comunidades. “Não tínhamos os instrumentos que temos hoje. Então, levávamos cartazes. A população, no início, teve dificuldades. Era novidade. E não tínhamos experiência, não tínhamos conhecimento para nos fazer entender. Foi difícil. Com o tempo, fomos aperfeiçoando”, relembra.

O aperfeiçoamento surgiu na Secretaria de Planejamento, já em 1989, com a criação do programa SOS Porto Alegre. “Fizemos uma proposta de reunião das secretarias de ponta<sup>5</sup>, a maior parte possível de funcionários, de trabalhadores, de pás, enxadas, carrinhos de mão, vassouras, quando muito um caminhão”, descreve o então titular da pasta do Planejamento, Clóvis Ilgenfritz. Era uma forma de resolver demandas muito urgentes e de estabelecer

diálogo com os conselhos populares. Os serviços constituíam o básico e o possível de se realizar com pouco dinheiro e com maquinário sucateado: substituição de lâmpadas queimadas e de placas de trânsito danificadas, recapeamento de ruas, recuperação de valão e limpeza de rua, muita limpeza de rua.

Por meio do programa, a administração estabeleceu diálogo direto com a população e com entidades comunitárias – cerca de 70 delas apoiaram

a iniciativa. De acordo com Ilgenfritz, realizava-se uma primeira visita à comunidade, para convidar as pessoas a se reunir com a prefeitura e apresentar reivindicações mais urgentes. Na segunda etapa, o contingente mobilizado pela prefeitura poderia chegar a 400 servidores, afirma o ex-secretário, dessa vez para realizar tarefas combinadas com os moradores. “Numa terceira etapa, voltávamos para avaliar. O pessoal começou a acreditar.”

## A inspiração

Com frequência, ao abordar o tema do surgimento do Orçamento Participativo, de forma oral ou escrita, Olívio Dutra costuma relatar uma mesma história. Não foi diferente na entrevista concedida por meio de correio eletrônico à produção desse livro. Ele relata um encontro nos anos 1980, do qual participou, entre lideranças comunitárias e sindicais e autoridades do governo de Porto Alegre. “Para a época, ainda ditadura, já fora uma conquista as lideranças do movimento comunitário serem recebidas por uma autoridade. Colocadas as reivindicações, a autoridade cortou praticamente a conversa com o argumento: ‘As demandas de vocês podem ser justas, mas acontece que o cobertor do orçamento municipal é curto. Se tapa os pés descobre a cabeça e vice-versa.’”

“Uma trabalhadora do vestuário, para espanto das autoridades perfiladas atrás da mesa, de um canto do pequeno auditório, pediu a palavra: ‘O senhor me desculpe, mas lá na fábrica onde trabalho a gente faz coberto-

res. Esse aí que o senhor fala nunca chegou lá para a gente ver que tipo e quantidade de material teríamos de usar para atender a encomenda, na largura, na espessura e no comprimento. Se essa coberta fosse para a gente ajudar a fazer, lhe garanto que seria diferente.’ A conversa se encerrou por ali. Anos mais tarde é que pudemos transformar aquela ideia em política de governo.”

Experiências anteriores, como as de Vitória, no Espírito Santo, Lages, em Santa Catarina, e Pelotas, no Rio Grande do Sul, ou os conselhos populares de Alceu Collares, não se constituíram como modelos a ser aplicados em Porto Alegre pela Frente Popular. “Tínhamos que dar um salto de qualidade em relação às experiências. Todas ouviam a população, mas era simplesmente uma oitiva consultiva, em nenhuma delas a população decidia em caráter terminativo”, diz o prefeito José Fortunati, na época deputado estadual pelo PT.

Para João Verle, a fórmula do OP tem de respeitar especificidades de cada lugar: “Não

inventamos a participação popular, nem reivindicamos isso. A participação popular existe há milênios. Não nos inspiramos em nenhuma outra experiência. O mérito que tivemos foi de encontrar essa forma de participação. Depois a coisa se espalhou pelo Brasil e até para fora do país. Mas cada um com suas especificidades. Não é uma receita de seguir assim ou assado.”

Em Porto Alegre, houve um debate bastante intenso, inclusive interno no governo de Olívio Dutra, sobre a abrangência da participação popular. O orçamento seria discutido com entidades representativas do movimento comunitário ou direto com o cidadão? “Venceu a proposta de que, mesmo que as entidades tivessem um papel importante na mobilização, todo o cidadão tivesse direito de participar e o direito de propor. De votar em igualdade de condições. Esse princípio foi fundamental para o desenvolvimento do OP”, diz Ubiratan de Souza, coordenador-geral do Gabinete de Planejamento (Gaplan) de 1993 a 1998.

<sup>3</sup> Mais tarde, no mesmo dia, em ato diante da prefeitura, com cerca de três mil pessoas, o ex-prefeito foi vaiado. Houve tumulto, com insultos e empurrões, e Collares acabou saindo da prefeitura pela porta dos fundos, cercado por policiais militares.

<sup>4</sup> Coligação que reunia Partido dos Trabalhadores e Partido Comunista Brasileiro

<sup>5</sup> O programa SOS Porto Alegre reunia Secretaria Municipal de Obras e Viação (SMOV), Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAM), Departamento de Esgotos Pluviais (DEP) e Departamento Municipal de Água e Esgoto (DMAE), sob coordenação da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM). A ação envolvia ainda equipe de comunicação social para realizar levantamentos de problemas urgentes junto à população e produção de folhetos divulgando trabalhos realizados pela prefeitura nas regiões



### 3. Inverter prioridades

O contato com as comunidades, por meio do programa SOS Porto Alegre, serviu ainda para que a Frente Popular percebesse a falta de sintonia entre o que o governo considerava prioritário para a população e o que, de fato, a população tinha como prioridade. Transporte, por exemplo, era a questão número um para a administração, mas sem tal importância para a população carente. Para aquela, saneamento interessa antes de tudo.

Inversão de prioridades, no entanto, tinha um significado mais caro à Administração Popular e provocava um debate interno geralmente classificado como “muito duro”: um governo para todos, ou um governo para a periferia ou, ainda, para os trabalhadores. “O município estruturava melhor regiões que já estavam estruturadas. A ideia era inverter isso, começar a investir prioritariamente nas periferias, nas populações mais pobres e carentes”, diz André Passos, coordenador do Gabinete de Planejamento entre 1999 e 2004.

Igualmente, a ideia de discutir o orçamento provocava confrontos internos. “Alguns defendiam – entre os quais eu me encontrava – que a população deveria ser chamada para discutir o orçamento. Muitos companheiros achavam que não era por aí, pois orçamento é uma peça técnica, complicada, difícil. A população não iria entender.

Respondíamos que o orçamento não necessariamente é uma coisa incompreensível. O desafio era torná-lo mais simples, para que a população pudesse entender”, diz Verle.

Para o governo, o princípio da participação popular constituía o compromisso maior e, talvez por isso mesmo, uma fonte constante de inquietações e conflitos. Um documento interno do Partido dos Trabalhadores – “O PT e a questão da participação popular/conselhos populares: alguns pontos para o debate”, de Suzana Moura<sup>6</sup>, datado de janeiro de 1989 – apontava divergências como o significado político da participação, o papel a ser desempenhado pelos conselhos, como se daria a composição dos mesmos, quem deveria organizá-los.

Em abril do mesmo ano, Olívio Dutra e Tarso Genro rejeitam a tese de que a Administração Popular deveria assumir a tarefa de organizar os conselhos. Alegavam que isso estabeleceria relação paternalista e a formação de uma camada de cidadãos com “relação especial” com o governo. No mês seguinte, uma resolução do PT destaca que a gestão deveria introduzir “mecanismo de prestação de contas à população organizada nos conselhos” e que os mesmos se tornassem “o canal para a população discutir (e se posicionar) sobre os problemas da administração” (Beras, 2008, p. 120).

<sup>6</sup> Então assessora técnica da organização não governamental Federação de Órgãos para Assistência Social e Educação e militante do PT

## 4. O primeiro ciclo

O processo de discussão do orçamento municipal estava centralizado na Secretaria de Planejamento, sob o comando de Clóvis Ilgrefritz. Para cuidar da participação popular, Olívio Dutra convida a militante do movimento comunitário e servidora do Hospital da Pontifícia Universidade Católica Iria Charão. Ela passa a integrar a Coordenação de Relações com a Comunidade, com Gildo Lima e Gessi Prates<sup>7</sup>, responsável pela área sindical. A coordenação, que já existia na estrutura da prefeitura, de acordo com Iria, era subordinada ao gabinete do prefeito.

“Era uma coordenação coletiva, mas era muito mais minha responsabilidade fazer reuniões com as pessoas. Eu é que ia aos bairros, nas vilas, nas associações, no movimento comunitário. Meu trabalho era receber as pessoas e dizer a elas que teríamos uma forma diferente de se relacionar com a comunidade”, relata Iria. Os pedidos de audiência de entidades comunitárias com o prefeito não eram poucos: “Um presidente muito atuante era aquele que conseguia falar com o prefeito. Em um mês, recebi 250 pedidos de audiência. Fizemos uma nova proposta. Ao invés do prefeito receber o presidente, o secretário e mais uma ou duas pessoas da associação, ele vai à comunidade”.



Luciano Lanes/PMPA

- Iria Charão foi convidada por Olívio Dutra para atuar no processo de participação popular que seria implantado pela Prefeitura de Porto Alegre

<sup>7</sup> Gildo Lima morreu em 2005. Gessi Prates, em 2011

## O susto de ver o prefeito

No Partenon, “a primeira reunião foi na igreja Nossa Senhora das Graças, na vila São José. Fui na segunda reunião, no mesmo local. Para minha surpresa, estavam o prefeito e todos os secretários sentados numa roda junto com o povo. Fiquei assustado, nunca tinha visto aquilo. Prefeito ia lá na porta buscar as pessoas, cumprimentar. Quando começou a reunião, havia 23 pessoas. Ele começou a explicar a ideia que tinham, e a população não respondia nada. Porque nem sabia falar. Esses 23 saíram da reunião e comentaram com os demais da comunidade. Foi pegando corpo e saiu na reunião no salão nobre [do Paço Municipal], a ideia de que o orçamento da prefeitura fosse coletivo para as pessoas discutirem.”

**Eduíno de Mattos**, ex-conselheiro do OP

Dentro do governo, discutia-se como estabelecer a relação com a população. Diretamente, com cada cidadão? Ou por meio das associações de moradores, “para fortalecer e valorizar as associações, o que é um argumento válido. Acontece que também havia muita associação de fachada. Tinha diretorias que se perpetuavam lá. Imagino que não seja muito diferente”, afirma João Verle. Prevaleceu a tese de que a participação deveria ser universal, com cada cidadão tendo poder de deliberar. Isso não significa, no entanto, que entidades comunitárias tenham sido alijadas do processo.

Em julho de 1989, o debate interno da administração começa a produzir consensos: a discussão pública do orçamento é considerada o ápice da democratização da gestão pública. Depois da realização de um seminário – “Relações com a Comunidade” –, é redigido o Projeto Orçamento – Programa Participativo. Com o documento em mãos, o governo reúne-se com entidades do movimento comunitário no dia 24 de julho, no Salão Nobre do Paço Municipal.

Da reunião, resulta uma metodologia e cronograma de trabalho. As etapas previstas incluem convite para associações e entidades, encontros regionais e debate sobre as prioridades comunitárias. Depois disso, a relação de prioridades seria entregue à Secretaria Municipal de Planejamento, para inclusão na proposta orçamentária que seria entregue à Câmara de Vereadores no final de setembro. Entre os dias 14 e 18 de agosto, reuniões são realizadas com cinco regiões nas quais a cidade havia sido dividida: Centro, Navegantes e Ilhas; Norte e Leste; Grande Cruzeiro, Glória e Cristal; Partenon e Lomba do Pinheiro; Sul, Restinga e Belém Novo.

Em 1989, Porto Alegre tinha 1,2 milhão de habitantes. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano dividia a cidade em quatro zonas comunitárias. Em cada uma delas, sem participação ativa da população, era eleito, por meio das associações de moradores, um conselheiro. Os quatro conselheiros formavam um conselho comunitário, que, por sua

vez, escolhia um presidente. Para o primeiro ciclo de assembleias, a Administração Popular estabeleceu cinco macrorregiões de representação política e geográfica. Os comunitários, no entanto, pressionam e conseguem ampliar a divisão da cidade para 16 regiões e insistem em uma segunda rodada de encontros (Fonseca, 2005, p. 82).

Em setembro, entre os dias 11 e 15, ocorrem os novos encontros. No Sindicato dos Metalúrgicos, zona norte de Porto Alegre, realiza-se a primeira assembleia. “Preparamos vídeo, teve a fala do prefeito, do vice, de representante da comunidade. Tinha uma televisão de 20 polegadas num salão grande. O vídeo ‘desapareceu’ no fundo do salão de 50 metros. Se deram conta de que não funcionava. Usamos um meio absolutamente inócuo. Olívio salvou a reunião, pegou o microfone e fez discurso inovador”, relembra o arquiteto e urbanista Newton Burmeister, secretário do Planejamento nos anos 1990.

De acordo com números da Coordenação de Relações com a Comunidade, 720 pessoas compareceram à rodada, com eleição de 90 delegados. Foi definido que 16 representantes comunitários, junto com técnicos da Secretaria de Planejamento Municipal, definiriam um plano de obras para 1990. A rodada discutiu ainda sugestões para aumento da receita e redução da despesa do município. No dia 29 de setembro, o prefeito Olívio Dutra entrega à Câmara de Vereadores a primeira proposta orçamentária de Porto Alegre elaborada com a participação popular.

Antes de ir às ruas e se reunir com as regiões, o prefeito foi à Câmara de Vereadores. Fez convite formal à Casa para que participasse do processo. “Uns até foram, outros não gostaram muito e combateram bastante, porque acabava aquela coisa da população ter de recorrer ao vereador para pedir bico de lâmpada”, diz Iria Charão. Estabelece-se aí um confronto entre democracia representativa e democracia participativa na cidade. “Esse é um efeito colateral do Orçamento Participativo”, afirma o servidor público Plínio Zalewski, com atuação na prefeitura de Porto Alegre durante a Administração

Popular e, posteriormente, nos governos de José Fogaça e José Fortunati.

Na avaliação de Plínio, o OP poderia promover um acordo entre as partes, ou seja, conselheiros e delegados, de um lado, e vereadores, de outro: “Mas ele acaba por – aquelas coisas que só a política pode explicar – opor o sistema representativo, democrático, ao sistema participativo, numa coisa que não se resolveu durante toda a década de 1990 e custo a crer que tenha se resolvido agora. Os vereadores poderiam decidir à revelia do OP? Poderiam. Mas, numa época de tão grande mobilização como foi todo o período dos anos 1990, com as galerias em época de decisão de Orçamento absolutamente abarrotadas pelas comunidades, significava perder voto no cálculo político.”

A resistência de legislativos, de agentes de governos e até mesmo de servidores públicos à implantação de processos de democracia direta, como o OP, não é exclusividade de Porto Alegre, assegura o ex-prefeito Raul Pont: “Há uma resistência muito forte nas Câmaras, os secretários reagem muito, ninguém quer abrir mão do seu poder, do seu direito de decidir, esse é o grande desafio”.

## As regiões

Em 1989, foram definidas 16 regiões para o Orçamento Participativo. Em 2007, foi instituída a região Ilhas, antes vinculada à região Humaitá-Navegantes:

- |                       |                   |
|-----------------------|-------------------|
| 1. Humaitá-Navegantes | 10. Cruzeiro      |
| 2. Noroeste           | 11. Cristal       |
| 3. Leste              | 12. Centro-Sul    |
| 4. Lomba do Pinheiro  | 13. Extremo-Sul   |
| 5. Norte              | 14. Eixo Baltazar |
| 6. Nordeste           | 15. Sul           |
| 7. Partenon           | 16. Centro        |
| 8. Restinga           | 17. Ilhas         |
| 9. Glória             |                   |



## 5. Finanças e frustração

Muito pouco do plano de obras definido na rodada de 1989 foi realizado, provocando grande decepção no movimento comunitário. Nas palavras de Arno Augustin, secretário da Fazenda na gestão de Tarso Genro, “o insucesso na execução do plano de obras deveu-se a uma série de desencontros internos da Administração, em especial a um certo receio de enfrentar a população representada pelo Orçamento Participativo” (Horn, 1994, p.53). O ex-secretário aponta ainda a “inexperiência na administração pública”. O resultado foi o estabelecimento de objetivos muito além da capacidade financeira e operacional da prefeitura.

“No primeiro ano, herdamos o orçamento do governo anterior. E não tínhamos recursos para investir. Então, não fizemos nada. Dava pra pagar o pessoal. Para manutenção do serviço tivemos que recorrer a empréstimos. Aí, no ano de 1990, a participação caiu”, relembra João Verle. “Como secretário de Fazenda, peguei os cofres raspados. E no final [no último mandato da Frente Popular, entre 2001 e 2004], lá pelos dois últimos anos, quando assumi como prefeito, de novo um problema financeiro”, recorda Verle. Economista por formação, ele destaca o que considera um paradoxo: “Eu que sou uma pessoa familiarizada com a questão das finanças, iniciei e concluí o ciclo com a situação de finanças difícil”.

Para aumentar a receita, a administração encaminha à Câmara de Vereadores, em 1989, 15 projetos de lei de natureza tributária - 14 foram aprovados. Os projetos reivindicavam justiça

tributária, baseados no lema “quem tem mais paga mais”. No IPTU, a principal inovação foi a introdução da progressividade, ou seja, imposto proporcionalmente maior para imóveis mais valorizados. Com facilidade, o movimento comunitário apoiou os projetos tributários da prefeitura. A União de Vilas da Lomba do Pinheiro, por exemplo, divulga carta na qual a entidade “se propõe a lutar junto com o poder público para a obtenção dos recursos” (Fonseca, 2005, p.85).

“Áreas importantes do poder econômico da cidade mobilizaram-se para reduzir ao mínimo o impacto positivo daquelas mudanças para a maioria da população. Mas a cidadania despertada pelos debates nas plenárias do OP, também se mobilizou e foi à Câmara defender a proposta que havia ajudado a construir e ganhar a parceria indispensável do Legislativo, que votou por um IPTU mais justo e atualizado, dando início a uma reforma tributária local ainda inconclusa”, diz Olívio Dutra.

“Tinha um vereador que dizia: ‘isso é um absurdo. Só o PT consegue que as pessoas venham aqui pedir para aumentar o imposto’”, relata Verle. Favorecida ainda pela Constituição de 1988 - com crescimento nas transferências do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços -, a contabilidade municipal mostrou resultados expressivos em 1990: crescimento de 39,1% na receita total.

## 6. Novas estratégias

No início de 1990, o processo de “orçamentação” enfrentava crise de descrédito<sup>8</sup>. Prioridades definidas nas assembleias de setembro do ano anterior seguiam aguardando realização. Mesmo assim, o período revelou-se expressivo para a implantação do debate público do orçamento municipal. Na Câmara de Vereadores, estava em tramitação a Lei Orgânica. Entidades do movimento popular lutam para incluir dispositivos que assegurem a democracia direta na elaboração, definição, controle e fiscalização da peça orçamentária. E foram bem sucedidas.

Promulgada em 1990, a Lei Orgânica assegura, já no artigo sexto, como compromisso fundamental da administração, a participação popular nas decisões. Mais adiante, no artigo 116, incisos I, II e III, parágrafo primeiro, “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”.

No governo, hora de rever erros e acertos. De março a agosto de 1990, uma comissão formada por membros do primeiro escalão do governo trabalhou na proposta de reforma administrativa. A comissão produz um documento intitulado “A hora das definições estratégicas”, no qual se prevê, para a política de participação, a criação de conselhos municipais, de articulações regionais desses conselhos e a criação do Fórum de Participação Popular.

O Fórum seria composto por membros dos conselhos setoriais e se reuniria a cada dois meses. A instância avaliaria prestação de contas de ações e políticas do governo, discutiria e definiria prioridades orçamentárias e política de investimentos – sem prejuízo a consultas regionais –, opinaria sobre políticas gerais da cidade e discutiria relacionamento do governo com funcionalismo, população, setores empresariais, imprensa e poderes. “O mais perto deste fórum que se chegou foi a instituição do Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento, na primeira versão oficial” do Conselho do Orçamento Participativo (Beras, 2008, p.128).

Na estrutura da prefeitura, decidiu-se transformar a Secretaria do Planejamento Municipal em Secretaria do Planejamento Urbano. Retira-se dela a área de planejamento econômico e orçamentário, que ficaria subordinada diretamente ao gabinete do prefeito, com a criação do Gabinete de Planejamento (Gaplan), em 1990. Com isso, era reforçada a integração entre os dois principais setores ligados ao Orçamento Participativo – o outro era a Coordenação de Relações com a Comunidade –, e se configurava no centro do governo o espaço do projeto<sup>9</sup>.

Em todas as secretarias, são implantadas assessorias comunitárias, que constituem o Fórum de Assessorias Comunitárias, atuando em conjunto com o CRC. “O OP racionalizou a reivindicação. Fui chefe de gabinete do Demhab e sabia o que deveria fazer se uma pessoa me dissesse ‘quero uma casa’. Imediatamente,

responderia: ‘organize e mobilize a comunidade e leve para plenárias do Orçamento Participativo. Isso era uma política de governo’, diz Plínio Zalewski.

“O segundo ano não foi assim um sucesso de público”, afirma Iria Charão sobre as duas rodadas de 1990: “As pessoas achavam que não haviam sido atendidas nas coisas que haviam pe-

dido. Ele deslanchou a partir do terceiro ano.”<sup>10</sup> Iniciado em agosto, o ciclo de 1990 contou com 976 participantes (Andreatta, 1997, p. 24). A partir daí, o Orçamento Participativo – ainda que poucas vezes chamado assim nessa época<sup>11</sup> – torna-se cada vez mais a principal forma de relação entre governo e comunidade para obtenção de recursos públicos.

---

<sup>8</sup> E, claro, o descrédito também atingia o governo. Pesquisa Datafolha divulgada no dia 1º de julho de 1990 apontava que a gestão Olívio Dutra era rejeitada por 55% da população. Seis meses antes, a avaliação “ruim ou péssimo” era atribuída por 27% dos pesquisados

<sup>9</sup> O Gaplan situa em 1992 o surgimento de outra instância administrativa, a figura do Coordenador Regional do Orçamento Participativo (Crop), um para cada região da cidade. Subordinados à Coordenação de Relações com a Comunidade, são responsáveis no território pelo processo do OP (Fedozzi, 1998)

<sup>10</sup> Em 1991, a prefeitura chegou a ser ocupada por comunitários que reclamavam de atrasos nas obras do OP. A partir desse ano, ocorre incremento significativo no encaminhamento de obras por parte da prefeitura e de participação popular

<sup>11</sup> De acordo com Beras (2008, p. 128), a expressão “Orçamento Participativo” é utilizada pela primeira vez na imprensa oficial da prefeitura em setembro de 1990

## 7. Critérios e pontuação

O Orçamento Participativo é um processo em constante aperfeiçoamento. São buscadas soluções à medida que as dificuldades surgem. A busca, muitas vezes, resulta na adoção de metodologias que substituem a improvisação. Quem participou das primeiras discussões lembra que já em 1990 foi sentida a necessidade de eleger critérios para definir a distribuição de recursos entre obras e serviços solicitados pela população. “Critérios permitiam que não fosse simplesmente rachar por 16 [regiões] o dinheiro do investimento. Critérios foram criados pela prefeitura e negociados pelo conselho [do OP]”, diz Tarson Nuñez, que coordenou o Gaplan a partir de 1992.

As primeiras discussões sobre um método de distribuição de recursos redundam numa política de concentração de investimentos em cinco das 16 regiões existentes em 1991, por serem consideradas as mais carentes da capital gaúcha: Norte, Cruzeiro, Partenon, Leste e Lomba do Pinheiro. Os critérios utilizados são cinco: população carente, população total, contribuição para a organização da cidade, mobilização popular e carência de infraestrutura. Para as cinco áreas prioritárias são destinados 70% dos investimentos. As outras 11 regiões recebem 30%.

Em 1992, cai a centralização. Os recursos são distribuídos por setor de atividade – saúde, transporte, saneamento básico, pavimentação e outros. Os critérios também mudam. Dos cinco anteriores, dois são abandonados – mobilização popular e importância da região para a organização da cidade. Um é introduzido: prioridade da

região. Ficam quatro critérios: carência de serviços ou infraestrutura urbana da região, população em área de carência máxima de serviços ou infraestrutura da região, população total da região e prioridades da região. A metodologia é aprimorada. Para que seja feito um reparte justo de verbas, é atribuída uma nota e um peso a cada um dos quatro critérios.

Nos orçamentos de 1994 e 1995 a pontuação dos critérios é a seguinte:

<b>CATEGORIA</b>	<b>NOTA</b>
Carência de serviços ou infraestrutura urbana da região	3
População em área de carência máxima de serviços ou infraestrutura da região	2
População total da região	1
Prioridades da região	3

A seguir são determinados pesos e notas para cada critério, de acordo com a população e as prioridades. É o resultado obtido com a multiplicação de pesos por notas em todos os critérios que define o percentual de investimento em cada região.

<b>Carência de serviços ou infraestrutura</b>	<b>Peso 3</b>
Até 25%	Nota 1
De 26% a 50%	Nota 2
De 51% a 75%	Nota 3
De 76% em diante	Nota 4
<b>População em áreas de carência máxima de serviços ou infraestrutura</b>	<b>Peso 2</b>
Até 4.999 habitantes	Nota 1
De 5 mil a 14.999 habitantes	Nota 2
De 15 mil a 29.999 habitantes	Nota 3
Acima de 30 mil habitantes	Nota 4
<b>População total da região</b>	<b>Peso 1</b>
Até 49.999 habitantes	Nota 1
De 50 mil a 99.999 habitantes	Nota 2
De 100 mil a 199.999 habitantes	Nota 3
Acima de 200 mil habitantes	Nota 4
<b>Prioridade da região</b>	<b>Peso 3</b>
Da quarta prioridade em diante	Nota 1
Terceira prioridade	Nota 2
Segunda prioridade	Nota 3
Primeira prioridade	Nota 4

Fonte: Gaplan (in Andreatta, 1997)

André Passos Cordeiro, ex-coordenador do Gabinete de Planejamento, explica que a nota final era tabulada por tema e região. Depois de somadas todas as notas de um tema, como habitação, educação, saúde e outros, chegavam às prioridades. O total de investimentos era distribuído proporcionalmente de acordo com as prioridades temáticas. Em 2004, por exemplo, habitação ficou em primeiro lugar, tendo recebido R\$ 2,5 milhões. Para definir quanto cada região receberia desta verba era aplicado novamente o método de critérios e pontos, avaliando itens como população da área e carência ali existente de serviços e infraestrutura. Outro

cálculo, o terceiro, era feito para definir com quais recursos os bairros da região seriam contemplados.

Do Regimento Interno do OP de 2014, consta que os demandantes – associações, cooperativas, comissões de ruas e segmentos como grupos religiosos, representantes de classe e movimentos sociais – devem ter frequentado, no mínimo, 50% das reuniões ordinárias do Fórum a que estiver ligado: Regional ou Temático. As reivindicações e propostas de prioridades das atuais 17 Regiões e seis Temáticas podem ser encaminhadas pessoalmente ou por e-mail, após avaliação e deliberação nos fóruns de delegados. Tanto as Regionais quanto as Temáticas obedecem quatro critérios para as demandas, na seguinte ordem de hierarquização: (1º) prioridade da microrregião ou comunidade, (2º) prioridade dos(das) delegados(as), (3º) carência do serviço ou infraestrutura e (4º) população atingida.

As demandas devem ser priorizadas entre 19 temas: pavimentação, saneamento básico (DEP), habitação, assistência social, saúde, saneamento básico (DMAE), educação, iluminação pública (DIP), circulação, transporte e mobilidade, áreas de lazer, esporte e lazer, cultura, desenvolvimento econômico, juventude, saneamento ambiental, turismo, acessibilidade e mobilidade urbana, trabalho e renda e direito dos animais.

Cada tema receberá nota de 1 a 19, de acordo com a prioridade que lhe for dada. A soma dos pontos obtidos com a preferência estabelecida pelas microrregiões define a colocação final dos temas nas Regiões. Por exemplo, se a prioridade de duas das três microrregiões que compõem a região for habitação (19 pontos em cada uma) e da terceira, não, estando este tema em terceiro lugar (17 pontos), a pontuação final será de 55 pontos. Já a prevalência de obras e serviços em cada tema obedece a critérios pré-definidos.

Exemplos de escolhas das microrregiões e, finalmente, da região:

**MICRO1**

<b>Tema</b>	<b>Nota</b>
Pavimentação	19
Saneamento Básico (DEP)	18
Habitação	17
Assistência Social	16
Saúde	15
Saneamento Básico (DMAE)	14
Educação	13
Iluminação Pública (DIP)	12
Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana	11
Áreas de Lazer	10
Esporte e Lazer	9
Cultura	8
Desenvolvimento Econômico	7
Juventude	6
Saneamento Ambiental	5
Turismo	4
Acessibilidade e Mobilidade Urbana	3
Trabalho e Renda	2
Direito dos Animais	1

**MICRO2**

<b>Tema</b>	<b>Nota</b>
Habitação	19
Saneamento Básico (DEP)	18
Pavimentação	17
Saneamento Básico (DMAE)	16
Assistência Social	15
Educação	14
Saúde	13
Iluminação Pública (DIP)	12
Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana	11
Desenvolvimento Econômico	10
Áreas de Lazer	9
Cultura	8
Turismo	7
Esporte e Lazer	6
Saneamento Ambiental	5
Juventude	4
Acessibilidade e Mobilidade Urbana	3
Trabalho e Renda	2
Direitos dos Animais	1

**MICRO3**

<b>Tema</b>	<b>Nota</b>
Habitação	19
Educação	18
Pavimentação	17
Saneamento Básico (DEP)	16
Assistência Social	15
Saneamento Básico (DMAE)	14
Saúde	13
Iluminação Pública (DIP)	12
Circulação e Transporte	11
Cultura	10
Esporte e Lazer	9
Áreas de Lazer	8
Desenvolvimento Econômico	7
Saneamento Ambiental	6
Turismo	5
Juventude	4
Acessibilidade e Mobilidade Urbana	3
Trabalho e Renda	2
Direito dos Animais	1

**RESULTADOS DAS PRIORIDADES TEMÁTICAS DA REGIÃO:**

<b>Tema</b>	<b>Pontuação</b>
Habitação	55 pontos
Educação	45 pontos
Pavimentação	53 pontos
Saneamento Básico (DEP)	52 pontos
Assistência Social	46 pontos
Saneamento Básico (DMAE)	44 pontos
Saúde	41 pontos
Iluminação Pública (DIP)	36 pontos
Circulação e Transporte	33 pontos
Cultura	26 pontos
Esporte e Lazer	24 pontos
Áreas de Lazer	27 pontos
Desenvolvimento Econômico	24 pontos
Saneamento Ambiental	16 pontos
Turismo	15 pontos
Juventude	14 pontos
Acessibilidade e Mobilidade Urbana	9 pontos
Trabalho e Renda	6 pontos
Direitos dos Animais	3 pontos

A distribuição de recursos também obedece a critérios e pontuação. Só as quatro primeiras prioridades são contempladas com verbas. Cada uma das quatro prioridades de Regiões e Temáticas recebe nota de um a quatro, em ordem decrescente por priorização, indicando as áreas que receberão investimentos. O dinheiro é dividido de acordo com a soma de três critérios:

#### **População total da região – peso 2**

<b>Habitantes</b>	<b>Nota</b>
Até 25 mil habitantes	1
De 25.001 a 45 mil habitantes	2
De 45.001 a 90 mil habitantes	3
Acima de 90.001	4

#### **Carência de serviço ou estrutura – peso 4**

<b>Percentual</b>	<b>Nota</b>
De 0,01% a 14,99 %	1
De 15% a 50,99 %	3
De 51% a 75,99 %	3
De 76% em diante	4

#### **Prioridade temática da região – peso 5**

<b>Prioridade</b>	<b>Nota</b>
Quarta	1
Terceira	2
Segunda	3
Primeira	4

Se entre as quatro demandas selecionadas estiverem obras de saneamento, educação e saúde, elas obedecerão a critérios específicos, adotados pelo Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE), Secretaria Municipal de Educação (SMED) e Secretaria Municipal da Saúde (SMS). No caso de grandes obras que dependam de financiamento, como o Programa Integrado Sócioambiental (PISA), as normas cumpridas serão as do órgão financiador.

## 8. Participação e regulamentação

Em 1991, o Orçamento Participativo deslançou: 3.086 pessoas compareceram às assembleias nas 16 regiões – aumento de 391,4% em relação ao público do ano anterior (628). “Quando as pessoas viram que estávamos cumprindo demandas do primeiro orçamento, o processo deslançou. Daí acreditaram”, avalia Irião Charão. No mesmo ano, surgem iniciativas de aprimoramento na gestão e nas regras do processo. É criado o Fórum Regional do Orçamento Participativo (Frop)<sup>12</sup>, um para cada região e adotam-se alterações nos critérios gerais de distribuição de recursos.

O critério “mobilização popular” é substituído por “prioridade da região” [ver capítulo 7]. O primeiro concentrava a disputa em, na prática, arrebanhar o maior público, sem que necessariamente houvesse outro envolvimento das pessoas com a demanda. O novo critério, por sua vez, estimula o oposto: o acordo entre regiões. Surge um conceito entre os participantes – unidade solidária. “Dava briga, dava muita briga, até que o pessoal começou a se conscientizar de que havia os mais necessitados. Unidade solidária é quando a gente usa a unidade para demandar para quem mais precisa”, explica o conselheiro João Alberto de Lima Souza, o Chiquinho dos Anjos.

Em 1992, o Plano de Investimentos e Serviços passa a ser publicado na forma como é conhecida hoje, ou seja, um caderno próprio, com o descritivo de demandas aprovadas por região. Olívio Dutra inaugura a tradição de o prefeito apresentar o documento – posteriormente, foi acrescentada ainda uma apresentação

assinada pelo Conselho do Orçamento Participativo, além de textos de titulares de secretarias relacionadas ao processo. No site do ObservaPoa ([www.observapoa.com.br](http://www.observapoa.com.br)) estão disponíveis os planos de investimentos de 2007 em diante, além do já citado documento de 1991.

No último ano do governo Olívio Dutra, surge um novo personagem, o coordenador regional do Orçamento Participativo<sup>13</sup>. Trata-se também de período eleitoral. A disputa pelo comando do Executivo se reflete no OP e contribui para que uma reivindicação da União das Associações de Moradores (Uampa) receba o aval do Conselho do Plano de Governo e Orçamento: a regulamentação do processo. Em outubro se confirma o segundo turno entre Tarso Genro e Cezar Schirmer (PMDB). “Diante da preocupação com a possibilidade de o grupo dirigente municipal não reeleger-se, aprovase um projeto de lei de iniciativa popular para institucionalizar o OP” (Fonseca, 2005, p. 93).

“No primeiro governo, chegamos a criar um projeto de lei para institucionalizar o Orçamento, para a Câmara aprovar. Ai fizemos uma discussão interna muito profunda e chegamos à conclusão de que não era bom. E retiramos o projeto”, diz João Verle. Posteriormente, propostas com o mesmo objetivo partiram da Câmara de Vereadores. Nunca foram aprovadas, mas o tema se tornou uma questão permanente dentro do OP até os dias de hoje. Para Verle, o risco seria a burocratização do processo: “A lei estabeleceria tantos detalhes, e a vida é dinâmica. Já a lei é difícil de mudar”.

<sup>12</sup> Composto por delegados, fiscaliza ações da prefeitura na região

<sup>13</sup> O CROP é um assessor da prefeitura, um agente para estabelecer relação direta entre a administração e a região à qual está ligado



Maia Rubin/PMPA

## Plano de investimentos

O Plano de Investimentos para 1991, resultante da rodada de 1990, é publicado no dia 29 de maio. O projeto de obras e serviços ocupou 17 das 28 páginas de um folheto intitulado “Movimento contra a crise – investimento, emprego e abastecimento” – a partir de 1992, o Plano passa a ter publicação própria. No caderno,

a prefeitura lançava o Foro Contra a Recessão e o Desemprego, um movimento reunindo a administração municipal e entidades de representação empresarial, sindical e comunitária para combater “a estagnação imposta pela crise econômica”.

O texto de apresentação, assinado pelo prefeito Olívio Dutra, pelo vice, Tarso

Genro, e pelo secretário de Indústria e Comércio, José Luiz Vianna Moraes (morto em março de 2009), destacava que recente pesquisa do IBGE havia apontado Porto Alegre como a terceira capital do país em índice de desemprego. Um exemplar do impresso se encontra no acervo do Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPoa).

## 9. Congressos da Cidade

Em 1993, o governo municipal cria o Porto Alegre-Mais Cidade Constituinte, projeto participativo, destinado a discutir o futuro da cidade com um público mais amplo do que o do OP. “A cidade precisava dar o passo seguinte”, afirma Newton Burmeister, secretário de Obras do governo Olívio Dutra e de Planejamento dos governos Tarso Genro e Raul Pont. “Buscamos conferencistas e estudiosos para saber tudo que se pensava, na década de 1990, sobre uma cidade moderna, como ela deve ser gerida, com que deve se preocupar, e o que podia ser adotado.” Do novo processo resulta a realização de cinco Congressos da Cidade, a discussão e a construção do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA).

Muito do que existe e ocorre hoje em Porto Alegre, como a Terceira Perimetral, ciclovias e coleta seletiva de lixo, decorre de debates travados nos Congressos da Cidade e de decisões tomadas pelos milhares de pessoas que participaram das conferências, nos anos de 1993, 1995, 2000, 2003 e 2011. Vice-prefeito de Raul Pont (PT) e de José Fogaça (PPS), o prefeito Fortunati (PDT) lembra que houve um atrito “muito forte” entre o OP e o I Congresso. “Como o Congresso é mais teórico, discute muito mais temas e acaba sugerindo demandas”, diz.

A partir da segunda conferência, fica claro que o Congresso discutiria grandes temas e o OP começa “a participar ativamente”. “O OP discute demandas imediatas e o Congresso discute a cidade para o futuro”. Por decisão do I Congresso, o Orçamento Participativo passa a contar com os fóruns temáticos. O relatório do Banco Mundial – “Para

um Orçamento Participativo mais Inclusivo e Efetivo em Porto Alegre” – reconhece que os encontros são “referência pública na formulação de metas estratégicas para o futuro de Porto Alegre”.

A necessidade de aumentar ainda mais a mobilização e de fortalecer a consciência política e social dos cidadãos surge durante a transição do primeiro para o segundo mandato da Frente Popular em Porto Alegre. Tarson Núñez diz que um dos limites do OP é justamente o debate a curto prazo. “O ciclo do OP é anual. Tu discutes o orçamento ano a ano, com pouca capacidade de pensar a cidade a longo prazo.” Tarso Genro, empossado prefeito, pela primeira vez, em 1993, quer mais do que isso. Deseja que a população decida não apenas sobre serviços, mas crie diretrizes para o desenvolvimento no novo milênio.

O Porto Alegre-Mais Cidade Constituinte promove, ainda em 1993, 17 palestras com especialistas em urbanismo e participação popular, do Brasil e exterior, centenas de eventos e um Congresso, abertos à população. Fica definido que os debates seriam em torno de quatro eixos temáticos: reforma e desenvolvimento urbano, circulação e transporte, desenvolvimento econômico e financiamento da cidade.

Burmeister alerta que a definição de novas diretrizes leva em conta não apenas as relações internas da cidade, mas dela com a Região Metropolitana e com o Mercosul. “Toda cidade deve ter diretriz de desenvolvimento, porque as cidades modernas ficaram mais complexas, mais sensíveis, mais inseridas”, afirma o ex-secretário de Planejamento. A importância do Cidade Constituinte é



● Público na abertura do V Congresso da Cidade

reconhecida, nacionalmente, em 1996, pela Fundação Getúlio Vargas, que o escolhe como um dos 20 melhores projetos do país.

Entre os palestrantes e os temas discutidos, neste primeiro dos seis anos que durou o Cidade Constituinte, estiveram o espanhol Jordi Borja (Participação Popular e Planejamento Participativo - A Experiência de Barcelona), o norte-americano Marschall Bermann (Tudo que é Sólido Desmancha no Ar”) e o alemão Uwe Krappitz (Planejamento Participativo para a Ação: Formas de Tomada de Decisão e Democratização do Planejamento). A Coordenação Geral do Projeto foi inicialmente composta por 26 entidades - órgãos municipais e estaduais, Câmara de Vereadores, entidades de classe, sindicatos - que acompanhavam todo o processo e se reuniam duas vezes por mês. De junho a dezembro, os quatro grupos de trabalho (GT), formados para discutir os eixos determinados anteriormente, envolvem quase 2 mil pessoas.

As propostas definidas pelos GTs são divididas em consensuais e não consensuais e levadas ao Seminário de Preparação do I Congresso da Cidade. Esse encontro, realizado no início de dezembro de 1993, conta com 220 participantes que decidem aumentar de quatro para nove os temas que serão apresentados no Congresso. Cada Grupo de Trabalho indica delegados ao encontro final, de acordo com as 10 categorias que os integram: governos municipal, estadual e federal, individuais, Orçamento Participativo, entidades associativas, entidades patronais, sindicato de trabalhadores, partidos políticos, entidades profissionais liberais, universidades e ONGs.

O número de delegados é definido pela Coordenação Geral, que impõe percentuais a cada categoria. Entre os 548 inscritos, são indicados 276 delegados com direito a voto, dos quais 226 estiveram em pelo menos duas reuniões de um dos grupos de trabalho. Os outros 50 são autoridades e personalidades municipais, estaduais e federais convidadas pela Coordenação Executiva.

O I Congresso da Cidade - POA Mais-

-Cidade Constituinte ocorre nos dias 17 a 19 de dezembro de 1993, na Usina do Gasômetro, com plenária, apresentação de trabalhos e oficinas. Nas atividades externas, a programação paralela prevê apresentação de capoeira, balé, oficinas, show e lançamento do Estatuto da Criança e do Adolescente. O Regimento Interno afirma que o encontro tem três grandes finalidades: receber propostas de diretrizes para o desenvolvimento da cidade, elaboradas pelos GTs ao longo do Projeto e advindas da Comissão de Sistematização; discutir, votar, aprovar ou rejeitar as propostas de diretrizes e elaborar a Carta para o Futuro da Cidade de Porto Alegre, com a síntese das principais decisões do Congresso.

No final, são aprovadas 224 diretrizes, programas, projetos e ações para o desenvolvimento da cidade, abrangendo os nove eixos definidos no seminário preparatório: cidade com gestão democrática, cidade descentralizada, cidade que combate as desigualdades e a exclusão social, cidade que promove a qualidade de vida e o meio ambiente, cidade culturalmente rica e diversificada, cidade atrativa e competitiva, cidade que articula a parceria público-privada, cidade com estratégia para se financiar e cidade articulada com a região metropolitana. Os porto-alegrenses votam e decidem quais rumos devem ser tomados para que a capital gaúcha cresça de forma democrática e participativa.

Entre as decisões tomadas estão: reformular o Plano Diretor, compatibilizando-o com o Plano Diretor de Meio Ambiente; criar Plenárias Temáticas do Orçamento Participativo; descentralizar a administração da cidade por meio da abertura de “centros de bairros”; criar ciclovias, coleta seletiva de lixo e o Projeto Adote uma Praça; tornar a cidade culturalmente mais rica, promovendo eventos como o Porto Alegre em Cena; restaurar o Mercado Público; buscar novas formas de financiamento urbano, incluindo as parecerias público-privadas, e responsabilizar-se pela melhoria da qualidade dos rios e do transporte da região metropolitana.

As discussões sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) dividem a

população. O segmento ligado à construção civil defende que o Plano seja flexível, permitindo a construção de prédios mais altos, em especial nos bairros de maior valorização. Já os segmentos ligados à reforma urbana dizem que há elementos na proposta que impedem o acesso à terra e à moradia. Responsáveis pelo Cidade Constituinte sentem que é preciso compatibilizar as duas partes. Em 1994, são formados três grupos para discutir o Plano: Instrumentos para a Política Habitacional; Gestão e Sistema de Planejamento e Estruturação Urbana e Planos Regionais.

## SEGUNDO CONGRESSO

Em 1995, após a realização de audiência pública, o Cidade Constituinte instala oito grupos temáticos, abertos à participação popular, para debater amplamente as propostas de reformulação do I Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano. Palestras, seminários e outros eventos reúnem 2,7 mil pessoas e 162 entidades. O que sai dos encontros é discutido no Seminário de Compatibilização, realizado em três etapas. Os principais temas abordados são: Regionalização; Sistema de Planejamento; Adensamento da Cidade; Circulação e Transporte; Policentralidade; Zoneamento de Usos; Dispositivos de Controle das Edificações, Patrimônio Ambiental e Política Habitacional.

Na abertura do Seminário, o então vice-prefeito Raul Pont declara: “A nossa experiência de administrar a cidade com a participação direta da comunidade tem sido, sem nenhuma dúvida, o elemento mais importante no processo de democratização das decisões em Porto Alegre”. E Burmeister ressalta que “a população é um parceiro inevitável nessa visão de cidade que se pretende construir para os próximos anos”. No Seminário, é decidida a formação da Comissão de Sistematização, que deve aprofundar as propostas para a construção do Plano Diretor. Integram a comissão 10 representantes da prefeitura e 10 da sociedade civil, entre os quais o Orçamento Participativo.

As propostas dos grupos de trabalho, apresentadas no Seminário e organizadas pela Comissão de Sistematização, são analisadas no II Congresso da Cidade – o Lugar de Todas as Coisas, dedicado a tratar da elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA). Por ser um tema técnico, a participação é menor do que no encontro anterior: 331 pessoas, divididas em delegados, observadores e convidados, comparecem, efetivamente, dos dias 1º a 3 de dezembro de 1995, à Usina do Gasômetro. Raul Pont e o antropólogo Ruben Olivén proferem a única palestra do encontro sobre o futuro das cidades. Do restante da programação constam três sessões plenárias. Os participantes também puderam assistir a um show musical e visitar a Feira da Cidade Antiga.

Em seu pronunciamento de abertura do II Congresso, o prefeito Tarso Genro afirma que “obviamente, não foi possível esgotar todas as questões que envolvem a complexa problemática do PDDU, mas uma série de propostas, que constituem avanços, foi elaborada. Outras terão que ser aprofundadas na continuidade dos trabalhos”. Ao finalizar, ele enfatiza: “A cidadania que muda o bairro, muda a cidade”. Por sua vez, o secretário de Planejamento lembra as conquistas obtidas. “Estamos avançando. Constituindo com o insumo mais importante – a população – a matriz da cidade que queremos ver adentrar no próximo milênio: moderna, justa, participativa e irrisignada. Construindo seu próprio caminho”, diz ele.

O II Congresso decide que algumas das propostas relatadas já poderiam ser encaminhadas à Câmara de Vereadores em forma de projeto de lei enquanto outras deveriam ser melhor aprofundadas. No dia 5 de novembro de 1999, o PDDUA é aprovado pelos vereadores. A sanção do prefeito Raul Pont ocorre no dia 1º de dezembro do mesmo ano. Mas, a Lei Complementar 434, que institui o Plano, passa a vigorar mais tarde, em 27 de março de 2000, ano em que foi realizado o III Congresso da Cidade.

### TERCEIRO CONGRESSO

Cerca de sete mil pessoas, entre novembro de 1999 e maio de 2000 tratam, em reuniões, palestras e conferências setoriais do III Congresso da Cidade – Construindo a Cidade do Futuro, de projetar os próximos anos de Porto Alegre. O Congresso se realiza no Auditório Araújo Vianna, de 26 a 28 de maio de 2000. Na plenária final, instância máxima de deliberações, estiveram presentes 1.780 pessoas.

São quatro os temas tratados tanto nos grupos de trabalho quanto no Congresso – desenvolvimento urbano, desenvolvimento econômico, políticas sociais e políticas de cultura, esporte, lazer e turismo. Dois eixos norteiam os debates: gestão participativa e qualidade de vida. Neste ano, os internautas podem participar dos grupos de trabalho, enviando e-mails com pedidos de informações, propostas de debates ou sugerindo textos aos GTs.

Na Carta do Prefeito, Raul Pont afirma que o III Congresso “reveste-se de importância porque deve pensar e planejar a cidade para o início do terceiro milênio, fornecendo subsídios e propostas importantes para a construção, no próximo ano, do Plano Plurianual de Governo”. No texto, Pont diz ainda, lembrando as demais instâncias participativas da cidade: “Este III Congresso se constitui em mais uma ferramenta da cidadania na construção de uma Porto Alegre mais humana, democrática, solidária e com qualidade de vida.” Na fala de abertura, expressa a certeza de que “a vida na cidade pode ser carregada de sociabilidade, de sustentabilidade, de trabalho, de educação, de lazer, de dignidade, de alegria, para o maior número possível de seus habitantes”.

Uma das resoluções do III Congresso trata da revitalização e qualificação dos espaços públicos pelo governo em parceria com outros segmentos da sociedade. Outras decisões: adaptar espaços públicos, possibilitando acesso de deficientes e idosos; articular-se com o Estado e entidades da sociedade civil para montar o calendário de eventos da cidade; formar um único banco de dados, informatizado, que defina indicadores, de acordo com a realidade

de bairros e regiões; garantir o acesso pleno e equânime da população a políticas de educação, saúde, assistência, habitação, esportes, trabalho, cultura e lazer, e saneamento básico; ampliar programa de atenção às mulheres vítimas de violência doméstica e sexual e instituir programa de assistência a crianças, adolescentes e idosos em situação de violência.

O público do III Congresso mostra-se preocupado também com a coleta seletiva, recomendando que ela seja ampliada, garantido o envio dos resíduos sólidos às unidades de triagem, e aperfeiçoada a cadeia de reciclagem de forma a agregar valor ao produto dos recicladores. Podem ser citadas muitas outras decisões, como a da consolidação de uma rede metropolitana de transporte público, com acessibilidade universal, conforto, segurança, agilidade e preços baixos; aprovação e implantação do Plano Diretor Cicloviário e criação de política de habitação, que priorize as mulheres chefes de família.

### QUARTO CONGRESSO

Passados três anos, em 2000, no governo João Verle acontece o IV Congresso da Cidade – Democracia e Gestão de Estado, de 17 a 19 de outubro, com a participação de 1,5 mil pessoas na plenária final, realizada no Auditório Araújo Vianna. No todo, o processo envolve mais de 10 mil pessoas. Os temas tratados são mecanismos da democracia participativa, a construção da democracia e estrutura administrativa, gestão pública e participação popular. Na apresentação do Caderno de Resoluções, Verle afirma que os resultados da conferência são instrumentos para a prefeitura superar dificuldades. “Temos a certeza e a esperança de que nosso país caminha para tempos melhores, da mesma forma que temos a convicção de que Porto Alegre tem um papel de ponta a cumprir neste novo cenário nacional”, afirma.

A sistematização das inúmeras propostas encaminhadas pelos grupos de trabalho, por reuniões de entidades, pela internet e por conferências mu-

nicipais ocorre após cerca de um ano de trabalho. O Congresso aprova 314 resoluções. Para o Orçamento Participativo, recomenda-se, por exemplo, a criação de programas de políticas específicas para a juventude nas temáticas e que seja garantida a participação das mulheres no Conselho do Orçamento Participativo, adotando “uma cota mínima de 40% para ambos os sexos, inclusive na composição das chapas de plenárias”.

Dentre as propostas apresentadas pelo Grupo 1 – Mecanismos da Democracia Participativa são aprovadas 34 resoluções, como as que dizem respeito ao OP e, também, aos Fóruns Regionais de Planejamento (deve ser composto por dois terços de representantes da população e um terço de entidades não-governamentais) e à criação do Conselho de Porto Alegre, órgão “consultivo e deliberativo de articulação do município com os governos estadual e federal”.

O segundo GT – A Construção da Democracia aprova 209 resoluções. Exemplos: capacitar professores do ensino fundamental e médio para promover a discussão sobre orientação sexual, drogadição, doenças sexualmente transmissíveis, violência na escola, planejamento familiar e cidadania; implementar e efetivar os conselhos gestores de saúde em toda a cidade; fortalecer o papel dos Centros Administrativos Regionais; construir política de incentivo às cooperativas de menor renda; viabilizar centro de cultura para as regiões do OP; formar núcleos populares regionais de comunicação em todas as regiões do OP e abertos à comunidade; incentivar a criação de novas feiras, qualificar e divulgar as existentes e qualificar a Guarda Municipal como parte integrante do Plano Municipal de Segurança Urbana.

No GT3 – Estrutura Administrativa, Gestão Pública e Participação Popular, as diretrizes são apresentadas em cinco segmentos. São eles: melhoria do controle do cidadão sobre as ações públicas e da transparência nas decisões do governo, visando a monitorar as ações em tempo real e facilitar tanto a comunicação de resultado quanto a fiscalização

da gestão pública; racionalização e modernização da estrutura administrativa, voltada diretamente à eficácia no atendimento de demandas da comunidade; descentralização do atendimento ao público e promoção do auto-atendimento; e participação popular nas decisões não apenas sobre investimentos e serviços públicos, mas também sobre a geração de receita.

## QUINTO CONGRESSO

Plínio Zalewski, ex-gerente de Governança da Secretaria de Governança Local, afirma que o V Congresso da Cidade – O Caminho até 2022 traz o desafio de repensar o processo de participação. Para vencê-lo, surge outro: criar uma ferramenta que mobilize a sociedade, gerando maior integração e colaboração. No lançamento do evento, em abril de 2011, é divulgado o apoio da prefeitura à plataforma Porto Alegre.cc, criada pelos professores de Comunicação Digital da Universidade do Vale do Rio dos Sinos Daniel Bittencourt e Domingos Secco. A rede colaborativa, concebida no conceito de wikicidade, permite à população discutir problemas e potenciais da cidade. Algumas das causas defendidas na plataforma se transformam em eventos, como a Serenata Iluminada, que leva pessoas a parques, para, por exemplo, uma festa junina.

Baseada na experiência da secretaria estadual de Justiça de desenvolver projetos a partir de redes locais, a prefeitura porto-alegrense, diz Plínio, decide fazer o diagnóstico e o planejamento da cidade não mais por regiões, mas por bairros. São levantadas dificuldades e capacidades de cada um dos 83 bairros. Da busca, surgem propostas que projetam o futuro de Porto Alegre e são levadas ao V Congresso da Cidade, realizado nos dias 9 e 10 de dezembro de 2011, no Centro de Eventos da PUCRS. A preparação da conferência se estende por cinco meses de 2011, sendo o comitê gestor formado por mais de 500 entidades não-governamentais, empresas e universidades.

Também chamado de Território dos Cuidadores da Cidade, o V Congresso sacramenta, segundo o prefeito José Fortunati, “um instrumento fundamental que faz parte da história de Porto Alegre, a efetiva participação da população nas decisões tomadas na cidade”. Ele destaca a participação de quatro universidades e de 1.182 lideranças e a realização de 76 encontros e 53 seminários na preparação da conferência.

Além de utilizar a plataforma colaborativa e analisar os 83 bairros, a preparação do Congresso inclui o convite a quatro universidades – Unisinos, Ulbra, PUCRS e UFRGS – para cada uma delas coordenar um dos eixos temáticos: desenvolvimentos econômico, urbano-ambiental, humano e em cidadania. As universidades ficam responsáveis por mobilizar a sociedade, realizar seminários e organizar o debate.

Às mudanças na preparação deste encontro – discussões organizadas por bairros, que reuniram mais de 6 mil pessoas, nova tecnologia de mobilização e integração de universidades – agrega-se a concepção de uma metodologia de planejamento territorial, a Bússola do Desenvolvimento Local. As informações sobre as regiões do município são aglutinadas segundo os eixos temáticos, permitindo a construção do perfil de desenvolvimento de cada bairro.

O Orçamento Participativo é tema em uma das oito oficinas de capacitação: Construindo o Sistema de Participação de Porto Alegre. São abordados nos dois dias do Congresso, os seguintes assuntos: Planos de Metas para Cidades Justas e Sustentáveis, Processos Criativos, Jogos Limpos: Transparência, Desenvolvimento e Inclusão Social na Copa do Mundo de 2014, Desenvolvimento Sustentável, O Mapa do Caminho Ambiental de Porto Alegre até 2022, Movimentos Sociais Contemporâneos e Ferramentas de Controle Social e Reinvenção do Espaço Público.

O V Congresso inova também na estrutura física. Para permitir que ocorram atividades simultâneas são montados cinco palcos: o principal e mais quatro temáticos, diferenciados por cores. No

primeiro, dão-se as mesas redondas. O verde trata do eixo urbano-ambiental e ali são discutidos temas como os desafios da regularização fundiária em Porto Alegre. Assuntos ligados ao eixo de desenvolvimento humano são debatidos no Palco Azul. Entre eles, processos criativos que deram origem a Artmosfera, Follow the Queen, Porto Alegre.CC e Campus Party. O Plano de Metas de Porto Alegre é assunto para a área laranja, dedicada ao desenvolvimento econômico. No palco rosa, eixo cidadania, o destaque é a apresentação das resoluções do Congresso.

Ao final, cada bairro apresenta suas propostas. Algumas se transformam em resoluções. O bairro Jardim do Salso, por exemplo, sugere melhorar a acessibilidade, facilitando o fluxo de pessoas e veículos. A Cidade Baixa defende a preservação do patrimônio histórico, cultural e arquitetônico do local. Investir na educação de níveis fundamental, médio e técnico é uma das decisões do Medianeira.

Os bairros Três Figueiras e Chácara das Pedras querem consolidar a consciência ecológica dos moradores. Já Santa Maria Goretti, Passo D’Areia, Jardim São Pedro, Jardim IAPI, Cristo Redentor e São João pedem a melhoria de praças e áreas verdes e melhor contrapartida dos grandes empreendimentos, que devem investir em postos de saúde, calçadas, ciclovias e ruas. Dentre os desejos do Santa Tereza estão escolas de ensino médio e técnica, creches, espaço de lazer, segurança e o aproveitamento de mão de obra local pelas empresas que se instalem na área. Regularização fundiária é um direito de todos nós, proclama o Rubem Berta. E o Arquipélago reivindica moradia digna para todos.

Na avaliação do secretário de Governança Local, Cezar Busatto, o Congresso “é uma experiência que poucas cidades no mundo são capazes de reproduzir”. O V Congresso da Cidade, diz ele, serviu “para definir o conceito de governança solidária local, partindo do pressuposto de que o desenvolvimento de uma cidade só é verdadeiramente sustentável se for articulado a partir de seus cidadãos e territórios”.



## 10. Surgem as temáticas

Na posse de Tarso Genro, no dia 1º de janeiro de 1993, uma forte chuva determinou o cancelamento da festa programada para comemorar o início da segunda gestão da Administração Popular em Porto Alegre. O clima da relação entre governo e população, no entanto, era outro. Os tempos de desaprovação haviam passado. Pesquisa do Datafolha indicava que Tarso assumia com 65% dos entrevistados com expectativa de que faria um bom governo. Era o segundo prefeito de capital com expectativa de melhor desempenho no país –Jarbas Vasconcelos (PMDB), de Recife, Pernambuco, liderava o ranking.

Em relação ao Orçamento Participativo, a nova administração se esforça para ampliar o público envolvido com o processo. Trata-se de não apenas aumentar a quantidade de pessoas presentes às assembleias, mas de atrair outros segmentos para a definição de investimentos em obras e serviços. “Só quem participava era a plebe, como dizia o PT. Criamos então os fóruns temáticos para atrair a classe média. Entidades representativas, engenheiros, arquitetos, economistas, estudantes e tal”, diz Plínio Zalewski.

No decorrer do ano, a Administração Popular visita 40 dos 130 sindicatos estabelecidos na capital. Em novembro, um mês antes da realização do Primeiro Congresso da Cidade, os sindicatos apresentam a proposta de discutir o planejamento estratégico de Porto Alegre, com a criação de cinco grupos temáticos. Esses grupos promoveriam reunião pública com peso equivalente ao de uma plenária regional, elegendo, inclusive, dois conse-

lheiros titulares e dois suplentes, que integrariam o Conselho do OP (Andreatta, 1997, p.41).

No dia 17 de dezembro tem início o Congresso da Cidade, que pretende oferecer respostas à pergunta “qual a cidade que queremos no futuro?” No documento com as conclusões dos trabalhos é retomada a questão da regulamentação do OP, que “deve ser feita através de amplo debate com a comunidade e com a definição do próprio Conselho do OP”. O tópico seguinte, de apenas uma linha, prevê a ação que resultaria na criação das temáticas: “Introduzir no OP a discussão de políticas setoriais”. No dia 25 de março de 1994 é formalizada a proposta das temáticas.

Inicialmente, são formadas cinco temáticas: Circulação e Transporte; Saúde e Assistência Social; Educação, Cultura e Lazer; Desenvolvimento Econômico e Tributação; e Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano. No ano 2000, Cultura irá constituir temática própria. As seis temáticas hoje existentes são assim denominadas:

- Circulação e Transporte
- Cultura e Juventude
- Desenvolvimento Econômico, Tributação, Turismo e Trabalho
- Educação, Esporte e Lazer
- Habitação, Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental
- Saúde e Assistência Social

“Demos um salto na discussão da totalidade de políticas públicas e dos recursos públicos com as temáticas”, diz Ubiratan de Souza. Projetos como a da Terceira Perimetral, via que une as regiões norte e sul e que percorre 20 bairros da cidade, a implantação da roleta eletrônica no transporte coletivo ou mesmo a construção de um grande supermercado na Avenida Assis Brasil passaram a ser analisados nos grupos setoriais.

“Os pequenos comerciantes da Assis Brasil foram para a temática de Desenvolvimento Econômico e Tributação exigirem que não fossem prejudicados” com a instalação do supermercado, recorda Souza. A intervenção na temática resultou em acordo comercial entre o novo negócio e aqueles do entorno. Também se definiu que o poder público não arcaria com recursos para drenagem e alargamento de vias na área atingida pelo empreendimento.

A discussão ampla proporcionada pelas temáticas, no entanto, foi se tornando mais restrita, contemplando inclusive reivindicações bastante específicas de determinada comunidade ou região. “Quem ia à assembleia [regional] e não tinha sua demanda atendida ia para as temáticas. Então as temáticas viraram outro espaço para tentar viabilizar demandas”, diz Plínio Zalewski. “Temos seis temáticas no OP, que nasceram para discutir a cidade como um todo, e, no entanto, elas não têm cumprido essa função. Ao invés de discutir a cidade como um todo, acabam discutindo unicamente demandas pontuais”, afirma o secretário de Governança Local, Cezar Busatto.



Luciano Lanes/PMPA

● Fevereiro de 2014: edital de licitação dos ônibus é levado para avaliação do Conselho do Orçamento Participativo, que encaminha o projeto às regiões e temáticas

Desde o surgimento do Orçamento Participativo, projetos de obras e serviços de interesse geral da cidade têm sido levados ao processo para debate pelo governo municipal. Ex-coordenador do Gabinete de Planejamento, Tarson Núñez lembra que o OP se baseia na decisão da prefeitura de abrir mão de parte do poder e na determinação popular de ouvir o que o governo municipal tem a dizer. “Mostramos que havia espaço para a prefeitura ir ao Conselho do Orçamento Participativo e dizer: ‘parte do dinheiro vamos usar para a Terceira Perimetral, que vai beneficiar toda a cidade’”. Apesar de a proposta ser originária do Executivo, a população continua tendo soberania. Mais recentemente, em fevereiro de 2014, a prefeitura apresentou para exame do COP propostas de itens que constariam do edital de licitação do transporte público. As propostas seriam apreciadas, também, em uma audiência pública. O ponto sensível era a exigência de ar condicionado em todos os ônibus, o que, segundo a Empresa Pública de Transporte e Circulação (EPTC) aumentaria o custo da passagem em R\$ 0,10.

De 13 a 24 de fevereiro de 2014, as propostas foram avaliadas pelas 17 regiões e seis temáticas. O COP elaborou o relatório final, no dia 25, encaminhando-o à prefeitura. Do relatório constou a aprovação de propostas referentes também às políticas de transporte público de Porto Alegre. Devido às peculiaridades de cada fórum regional e temático, o COP colocou à disposição dos interessados as atas que subsidiaram o documento final. Sobre o ar condicionado, o Orçamento Participativo decidiu que ele deveria constar como exigência no edital.



## 11. Reconhecimento internacional

No período da gestão de 1989 a 1992, dez municípios adotam processo de orçamento participativo no país, com 90% das iniciativas ocorrendo em prefeituras governadas pelo PT. Entre 1993 e 1996, o número triplica – é a “massificação brasileira do OP” (Dias, 2014, p.21). A prática começa a ser adotada por administrações comandadas por outros partidos, estabelecendo uma tendência crescente até os dias de hoje.

Em 2012, 355 municípios brasileiros tinham OP. No mesmo ano, estima-se a existência de até 2,8 mil experiências de participação popular na definição de uso de recursos públicos no mundo todo. Montevideú, no Uruguai, é provavelmente a primeira cidade estrangeira e certamente a primeira capital nacional a assumir o processo. Atualmente é realizado também em cidades como Saint-Denis e Paris (França), Rosário (Argentina), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica), Belém (Pará), Belo Horizonte (Minas Gerais), Recife (Pernambuco) e Nova York (Estados Unidos).

O ex-prefeito Raul Pont afirma que o PT gaúcho se esforçou para levar a experiência de OP a outras administrações conduzidas pelo partido. “A experiência virou ponto dramático de debate, de disputa, dentro do próprio partido. E levamos isso para os congressos do PT e isso pegou rapidamente. Era uma experiência muito inovadora”, diz. Ele salienta haver “perdido a conta das cidades, nacionais e internacionais, para as quais foi convidado a apresentar o projeto.

Surgida em novembro de 1995, a Rede

Mercocidades também valorizou o OP. “Virou uma coqueluche” e contribuiu, de acordo com Pont, na aproximação que se estabeleceu entre Porto Alegre com cidades como Rosário, Mar Del Plata e Buenos Aires, na Argentina, e Montevideú, “principalmente quando a Frente Ampla<sup>14</sup> ganhou pela primeira vez as eleições, a integração com Porto Alegre foi automática, natural”.

A expansão e reconhecimento nacional e internacional receberam grande impulso a partir de 1996, com a realização da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, em Istambul, na Turquia, entre os dias 3 e 14 de junho. Popularmente chamada de Cúpula das Cidades, a conferência reuniu representantes de governos nacionais e locais, do setor privado, ONGs, sindicatos, acadêmicos e pesquisadores, fundações, associações profissionais, parlamentares e igreja. O objetivo principal consistia em definir temas e paradigmas para orientar política urbana e habitacional. Era a primeira vez que a ONU admitia representantes oficiais de setores não governamentais em evento próprio.

Em fevereiro de 1996, o Orçamento Participativo torna-se um dos 18 projetos urbanos enviados pelo Brasil como proposta a ser apresentada na Habitat II. Selecionado, é apresentado na conferência por uma comitiva<sup>15</sup> de Porto Alegre. Às margens do Bósforo, o grupo se soma a quase 15 mil pessoas de 185 países para debater o rumo de cidades e assentamentos humanos<sup>16</sup>. No final dos trabalhos, OP está reconhecido como “Prática Bem Sucedida de Gestão Local” e passa a ser reco-

mendado pela ONU como uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. “Porto Alegre ficou conhecida no mundo por conta dessa conquista da cidadania”, diz o ex-prefeito e ex-governador Olívio Dutra.

A aprovação da ONU ao OP contribuiu ainda para que o processo ocupasse algum espaço na mídia. Naquele ano, 1996, e nos seguintes, o OP passou a ser tema de reportagens nos principais jornais do país, rompendo uma barreira de silêncio até então imposta ao sistema. João Verle lembra de um episódio ocorrido com Raul Pont, então prefeito e convidado a proferir palestra na Federasul sobre o Orçamento Participativo.

“Uma palestra para os empresários. No Palácio do Comércio. ‘Mas isso é uma coisa que só vão os filiados do PT?’, perguntaram. ‘Não, o processo é aberto, a convocação é geral’. ‘Mas como é que a gente não vê no jornal?’ ‘Não vê por que a imprensa não tem interesse em divulgar, mas as pessoas que moram nos bairros

escutam pelo carro de som. Quem quiser saber o dia e o local e horário da reunião do seu bairro é só ligar para o 156”, respondeu Pont. Os empresários, de acordo com Verle, “pegaram os celulares e ligaram. E foram informados. Estava funcionando”.

## A CONFERÊNCIA

Entre 1990 e 1996, a ONU promove seis grandes conferências – a Habitat II foi uma delas. Os países participantes reconheceram, com um peso nunca antes registrado em documento da ONU, o direito a todos os cidadãos à moradia adequada. Também apontaram o papel fundamental de prefeitos na solução de problemas urbanos. Parece óbvio – e provavelmente já parecia em 1996 –, mas de fato, era uma novidade, pois as questões urbanas eram consideradas antes de tudo responsabilidade de nações, não das cidades.

---

<sup>14</sup> Coalizão de partidos de esquerda fundada em 1971. Em 1989, Tabaré Vázquez, atual presidente do Uruguai, é eleito intendente de Montevideu pela Frente Ampla

<sup>15</sup> A delegação era integrada pelo prefeito Tarso Genro, pelo titular da Coordenação de Relações com a Comunidade, Gildo Lima, pelo coordenador do Gabinete de Planejamento, Ubiratan de Souza, pelo secretário de Captação de Recursos, Carlos Eduardo Utzig (morto em 2002), pelo vereador Lauro Hagemann (morto em maio de 2015, quando encerrávamos a redação desse livro), representando a Câmara de Vereadores, e por Felisberto Seabra Luisi representante do Conselho do Orçamento Participativo

<sup>16</sup> Com 180 pessoas, a delegação brasileira é a segunda maior do evento, atrás somente da delegação da Turquia



## 12. Delegados e conselheiros

Assembleias do Orçamento Participativo são abertas a todas as pessoas maiores de 16 anos. Elas escolhem representantes em dois níveis: delegados e conselheiros. Região e Temática têm direito a um delegado a cada grupo de 10 pessoas credenciadas nas 23 plenárias – 17 regiões e seis temáticas. Os conselheiros representam os delegados no Conselho do Orçamento Participativo. São eleitos dois titulares e dois suplentes por Região e Temática. Para ser eleito conselheiro, o candidato terá de ter exercido a função de delegado em um dos últimos cinco anos e ter comprovado presença em, no mínimo, 50% dos fóruns regionais ou temáticos. Eles têm direito a voto no COP, para o qual levam as decisões dos fóruns de delegados.

### Enquanto puder caminhar

Mais antiga participante do OP e também a mais idosa, Geny Pinto Machado, 81 anos, já foi conselheira por quatro mandatos da Região Extremo Sul. Atualmente, é delegada da região e do Plano Diretor da Região de Planejamento 8. “Em 25 anos de OP, tive duas faltas.” Desde 2002, preside a Associação dos Moradores do Bairro Chapéu do Sol, fundada em 26 de janeiro de 1993. Ela recebeu o título de Cidadã Emérita de Porto Alegre e foi homenageada com a Medalha da Semana de Porto Alegre.

Geny nasceu na área em que surgiu o Chapéu do Sol, criado pela Lei 11.058, de 11 de março de 2011. Ela se lembra do início do bairro e das lutas pela melhoria da região. “Quando comecei a perceber as coisas, havia três casas aqui. Hoje, são 456, distribuídas em 17 hectares. Não tínhamos água, escola, nada. Tivemos de lutar para ganhar as coisas. Não queriam nos dar casas. Foi uma luta, mas conseguimos.”

Num percurso de ônibus, em Porto Alegre,

Geny tomou conhecimento da existência do OP. Logo em seguida, ocorreu a fundação da associação de moradores. A primeira demanda do bairro foi a Escola Pedro Américo. Depois o asfalto. “A escola é o meu maior orgulho. Gosto de ver as crianças aprendendo.” A luta pela construção do loteamento Chapéu do Sol foi mais demorada: quatro anos. O primeiro passo foi conseguir junto ao Departamento de Habitação a aquisição do terreno para o reassentamento. As famílias viviam em área de risco, na beira do Guaíba, em Belém Novo.

O governo, no entanto, propunha dar a terra, mas sem construir as casas. Então, nova luta junto ao OP, desta vez para conseguir gravar nas prioridades da região a construção de 90 casas. Mas ainda haveria um terceiro round. O Demhab propunha casas de 22 metros quadrados, o que foi recusado pela comunidade. No quarto ano, a população obteve a vitória final: a construção de 92 casas de 32 metros quadrados. Geny promete: “Enquanto puder caminhar, vou continuar”.



*“A escola é o meu maior orgulho.  
Gosto de ver as crianças aprendendo.”*



*“Fiquei sabendo que o Estado respeitava uma instituição formada pelos cidadãos. E a gente não tinha nada no condomínio. O esgoto era a céu aberto. Um caos.”*

## Nome de consenso

Perto de completar 18 anos, o aluno do Colégio Júlio de Castilhos Eduíno de Mattos foi preso pela ditadura militar, em 1965. Ficou 18 dias no porão da 8ª Delegacia da Polícia Civil, em Petrópolis, na capital. “Não me antenava, na época”, diz ele, referindo-se à falta de consciência política. “Comecei a me antenar”, afirma o ex-conselheiro do OP, por cinco mandatos. Na Constituinte estadual, em 1988, trabalhou junto com deputados. “A Constituição dizia que a população tinha direito de se reunir e reivindicar coisas do Estado.” Ele logo fundou a Associação dos Moradores do Condomínio Jardim Geraldo Santana, no Partenon. “Fiquei sabendo que o Estado respeitava uma instituição formada pelos cidadãos. E a gente não tinha nada no condomínio. O esgoto era a céu aberto. Um caos.”

Eduíno se integrou ao processo de formação do OP quando o prefeito Olívio Dutra começou a ir aos bairros e comunidades para conversar diretamente com a população. É um dos pioneiros (ver capítulo 4). “Decidiram dividir a cidade em regiões. Luciano Fedozzi<sup>17</sup> propôs que fossem cinco áreas. Cada uma elegeria representantes.” Eduíno foi escolhido suplente, pelo Partenon. “Ainda não tinha dinheiro nenhum. Começamos a fazer reuniões semanais. No final de 1991, início de 1992, saíram as primeiras obras. Foi um boom. A população acreditou no OP. Houve uma enchente de pessoas nas reuniões. Ficou até difícil coordenar. Antes, diziam que era tudo conversa mole, politicagem. Me perguntavam se eu era candidato a algo.”

Eduíno explicava que, a partir dali, para conseguir obras, a população deveria ir às reuniões, participar do OP. Ele recorda que, com as demandas atendidas, “começaram a aparecer a Uampa e vereadores para tirar proveito político, dizendo que eles é que haviam conquistado as obras para as regiões. Nós

dizíamos que não era verdade, que obras são responsabilidade do Executivo. A população pegou prática em mandar vereador longe”.

“Até hoje desconheço processo melhor para debater o orçamento público. Quem atirou pedra – os vereadores – tinha medo de perder o poder. Conselheiros do OP eram mais populares do que alguns deles”, relata. Na terceira vez em que foi eleito conselheiro, Eduíno diz ter recebido 2.219 votos. Em 1996, por exemplo, 2.417 votos elegeram um vereador. Em 1992, o último eleito recebeu 2.356 votos.

“O OP é a melhor ferramenta que há para inverter prioridades. Antes só os bairros ricos recebiam obras, porque tinham conchavo com prefeitos e vereadores. Eles tinham toda a estrutura, paga com o dinheiro do imposto de todos. Essa inversão cativou a população, que passou a participar. Trabalhamos contra o favoritismo, o jeitinho.” Muitos se deram conta de que as reivindicações atendidas, como abertura de rua, esgoto, luz, valorizavam suas propriedades. A disputa era ferrenha. “Eu coordenava as plenárias e era muito duro. As decisões eram tomadas sem favoritismo, dentro dos critérios. Por isso, recebi ameaças. É normal.”

Eduíno foi contra a criação das Temáticas. “Fui o primeiro a criticar. Disse para o Tarso [Genro, então prefeito de Porto Alegre] que ele ia rachar com o movimento do OP, que ia beneficiar alguns e prejudicar a maioria. Ele disse que queria modernizar o processo. As Temáticas pegam capital para botar em lugares que não tem um fim social.” Hoje, Eduíno é crítico do processo de Governança Solidária Local. “Não é a mesma coisa que o OP. Não é muito democrática. A Governança vem fazendo obras institucionais por fora. Por que não botar todo o investimento no OP? Deviam refundar o OP. Concentrar tudo nas regiões. Se fizer isso, será um boom.”

---

<sup>17</sup> Hoje professor do Departamento de Sociologia da UFRGS e um dos principais pesquisadores da experiência do OP de Porto Alegre, foi um dos construtores do processo

## Depois do almoço

Marília Fidell, servidora pública na Companhia Carris Porto-Alegrense, tem seis mandatos como conselheira pelo Partenon, mas não se lembra em que anos exerceu a função. “Foram três mandatos, depois me afastei e depois mais três mandatos”, diz. E salienta: “Voltei porque os que me sucederam não defendiam a região como eu defendo.” Ela acredita, no entanto, que a primeira eleição ocorreu em 1992. “Fui convidada pelo [ex-conselheiro] Eduíno [de Mattos]. Ele queria que entrasse como suplente na chapa. Eu disse que a plenária deveria decidir quem seria suplente.” Foi eleita titular.

Aos 54 anos, Marília preside há seis o Conselho de Desenvolvimento do Partenon (Codespa), entidade responsável pela maioria das demandas da região e fundada para “abranger mais” a representação no OP – atrair comerciantes, entre outros públicos, por exemplo. A Codespa se envolve principalmente com habitação. “É o carro-chefe”, diz a ex-conselheira, que planeja decorar um gramado do Condomínio Maria, no Residencial Bento Gonçalves, lindeiro à avenida homônima, com a sigla da instituição junto aos dizeres “Orçamento Participativo”. Demanda inscrita no Plano de Investimentos de 2008, o residencial resulta de esforços conduzidos pelo Codespa dentro do OP.

Quando concluído, o residencial terá 540 apartamentos. No Condomínio Maria, no qual reside Marília, são 160 unidades. No Joaquina, com previsão de entrega em 2015, mais 180. No Manuela, serão 200. Os nomes são em referência às personagens da série *A Casa das Sete Mulheres*<sup>18</sup>. O projeto dos outros quatro condomínios ainda não saiu do papel, mas está em tramitação, assegura a ex-conselheira. Nos sete condomínios, o total de

apartamentos, todos de dois quartos e 45 metros quadrados, será de 1.172 unidades. Durante a entrevista com Marília, uma conversa de cerca de duas horas no salão de festas do Maria, fomos interrompidos sete vezes por moradores que tinham algum assunto a tratar com ela. Todos a conhecem.

Marília diz que a maior dificuldade com o projeto foi a conquista dos terrenos – dificuldade ainda não plenamente resolvida, aliás, afetando, de acordo com ela, a construção dos outros quatro condomínios previstos. “Fizemos uma procissão para ‘marcar’ a área. Começamos com cem pessoas e terminamos com 700. Mas não invadimos”, diz Marília. Isso foi em 2008. “Desde então, não sei o que é passar Natal, Ano Novo ou Carnaval fora desse terreno”, afirma, referindo-se à área do Maria. “Ocupávamos a área para impedir invasões, que geralmente ocorrem em feriados”, explica. Ela salienta, no entanto, que o que realmente impede a invasão é a “postura política”. E dá a dica: “É a mesma coisa com o tráfico”.

A caminhada de Marília até o Condomínio Maria tem início no alvorecer da década de 1990, ao mesmo tempo em que surgia o OP, mas por fora do processo. “Eu era operadora de caixa em um supermercado. Trabalhava 18 horas por dia. No único ano em que não vendi minhas férias, presenciei o atropelamento de um menino”, relembra. Ela resolveu ajudar o garoto a voltar para casa e, ao chegar lá, ficou impressionada com a miséria em que vivia a família. Passados alguns dias, passou por sentimento semelhante ao atender, em sua casa, dois outros meninos que vendiam legumes de porta em porta.

“Ali, deparei-me pela primeira vez com o trabalho infantil. Trabalho desde os 10 anos.

<sup>18</sup> Minissérie de TV brasileira, com 51 capítulos, exibida em 2003, sobre a vida de sete mulheres ligadas ao líder farroupilha Bento Gonçalves: a esposa, duas irmãs e quatro filhas. A minissérie se baseou no livro *A Casa das Sete Mulheres*, da escritora gaúcha Leticia Wierzchowski

<sup>19</sup> Legião Brasileira de Assistência, órgão assistencial público brasileiro, fundado em 1942 e extinto em 1991



*“Ali, deparei pela primeira vez com o trabalho infantil. Trabalho desde os 10 anos. Para mim, era natural”*

Para mim, era natural”, diz Marília, que comprou batata e cebola e convidou os garotos para almoçar. E no dia seguinte também. E nos outros dias das férias. “Como eu iria fazer depois? Eu tinha de voltar pro trabalho. A vizinhança pedia que eu continuasse.” Ao comunicar os garotos que o almoço iria terminar em breve, um deles cortou um pedaço de carne e reservou. “Vou guardar para amanhã”, disse. “Aquilo me partiu o coração”, afirma a conselheira. Foi procurar a LBA<sup>19</sup>.

Na LBA, lhe disseram que deveria formar uma associação. Casada, com dois filhos pequenos e o emprego de caixa no supermercado, Marília ficou contrariada com a ideia de constituir uma entidade, mas, enfim, “sem ser feminista, criei a Associação da Mulher Bem Me Quer. Nem sei por que fiz de mulheres. Fomos rejeitadas em todos os lugares”, diz. A sede da associação era a própria casa de Marília. “Tinha aulas de corte e costura e outros cursos na minha sala. Conseguimos fazer um bom trabalho, mas minha casa virou uma coisa.” No supermercado, trocou o turno de trabalho: “trabalhava das 15h às 24h. Ainda dava tempo de cuidar da associação”.

“Alguém, um dia, me falou na Federação

das Mulheres Gaúchas. Aí, conseguimos fazer um trabalho muito bonito”, diz. Com o tempo, a casa também se tornou pequena para as atividades e Marília começou a sonhar com uma escola. Novamente, era preciso procurar outro caminho. “Aí fui para o OP. Eu não queria ir pro OP. Já era presidente da associação. E agora ainda tinha de ir pro OP”, diz. Ela tinha também divergência com o processo em razão de avaliação política. Acabou sendo convidada pela Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan) para participar de um seminário – inclusive como debatedora – em Berlim, Alemanha. Marília não sabia com quem debateria sobre o OP.

“Ele poderia ter me derrubado durante o debate, mas foi um gentleman”, diz a conselheira, referindo-se ao ex-prefeito Tarso Genro. Na época, Marília afirma que criticava o processo, mesmo que já fosse delegada ou conselheira – não se lembra. “O OP enfraquece o movimento comunitário”, dizia. Hoje, ela classifica o OP como uma “ferramenta muito importante, mas que deveria discutir o planejamento. Esse era o papel das temáticas, que hoje discutem creche”.

## Promoção da cidadania

Sérgio Bueno do Amaral, 57 anos, ex-conselheiro do OP, coordenador financeiro da ONG Solidariedade, criada em 2001, integra o Orçamento Participativo desde 1997, quando foi morar na vila Canadá, no bairro Cristal. “Eu era um operário de classe média. Trabalhava na Companhia Riograndense de Telecomunicações como técnico em telecomunicação. Saí num plano de demissão voluntária. Montei um negócio. Não fui bem. Fiquei descapitalizado. Meu padrão mudou da noite para o dia. Meu apartamento tinha entrado no negócio. Precisei procurar um lugar para morar. Fui para a vila.”

Amaral soube da existência da associação de moradores. Começou a participar da União das Associações dos Moradores de Porto Alegre e descobriu que poderiam pedir a regularização da Canadá. “Fizemos um ofício para o Demhab, onde nos disseram que podíamos nos organizar e participar das reuniões do Orçamento Participativo. Eu tinha certo preconceito com o OP. Não achava uma coisa muito verdadeira. Achava que havia manipulação.” Apesar da contrariedade, como vice-presidente da associação, propôs a ida ao OP. Os moradores aceitaram. Começou, então, a “conhecer outras comunidades, a conviver com outras lideranças, a conhecer o mundo do OP”.

“Vimos que não era tão ruim quanto alguns falavam nem tão bom quanto outros diziam. Era algo possível de trabalhar. O OP estava começando na região. Estava pegando fogo. Em seguida, fui escolhido conselheiro. Foram quatro mandatos. Hoje sou delegado. Represento a ONG. Conseguimos resultados importantes. A vila hoje é regularizada graças ao OP. Conseguimos recursos para fazer levantamento topográfico e, depois, para urbanização. As obras começaram em 2004. Foram concluídas em 2005. A grande obra foi reconstruir as casas, mudá-las de lugar. A minha foi impactada. Pelo projeto do Demhab, a rua passava em cima da minha casa.”

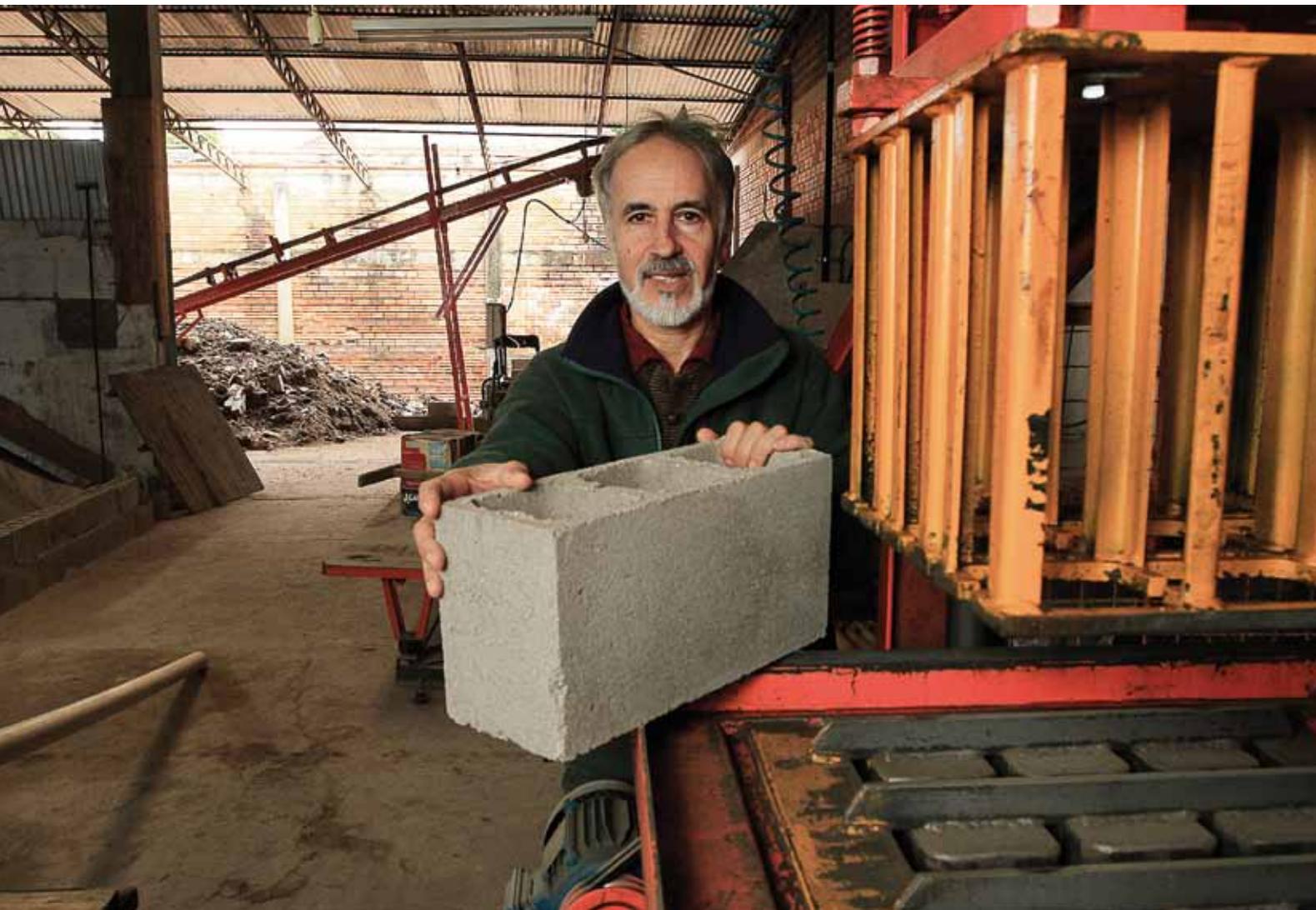
Sérgio foi escolhido pelo Conselho do Orça-

mento Participativo para representar o OP no segundo Seminário Internacional de Democracia Participativa, realizado na cidade francesa de Saint-Denis, em 2000<sup>20</sup>. “Lá, descobrimos que o que fazíamos era mais importante do que imaginávamos. Nosso trabalho transcendia a visão comunitária, localizada. O mundo estava olhando para Porto Alegre. Eu fui representando a comunidade. A cidade de Saint-Denis pagou nossas passagens. Era a valorização da voz do cidadão. Sentiamo-nos inferiorizados em relação à prefeitura, porque não podíamos decidir sobre o ano em que as demandas seriam feitas.”

No final do seminário, Sérgio foi convidado a permanecer na França. Conta que ao informar sobre o convite aos representantes do governo, a reação não foi das melhores. Eles questionavam por que ficaria se não falava francês. No dia seguinte, disse ao prefeito Raul Pont que decidira ficar, apesar de não ter mais dinheiro. Tinha viajado com reais obtidos numa vaquinha. “O pessoal pobre da região se juntou. Cada um deu R\$ 10 ou R\$ 20. Juntamos US\$ 200, o que não chegava a 150 euros. Eu tinha gasto quase tudo. Precisava de ajuda para ficar. O prefeito tirou do bolso US\$ 200 e disse: ‘Cuidado com o que você vai falar’. Não estava muito seguro. Eu disse: ‘Fica tranquilo. Vou falar bem do OP’.”

Durante um mês, visitou prefeituras, associações, universidades. Voltou à França em 2001 e em 2003. A partir destas viagens, teve a ideia de criar a ONG Solidariedade. “O OP é um espaço importante de discussão de investimentos, mas nós queríamos um espaço onde se pudesse fazer reflexão, mais reservado, de organização da comunidade, para depois ir ao OP discutir as demandas. Nosso lema é promover a cidadania.”

Uma das preocupações de Sérgio era o desenvolvimento econômico das comunidades. De 2001 a 2006, ressalta, conseguiram incluir o tema como prioridade no Plano de Investimentos. “Desenvolvi-



Luciano Lanes/PMPA

*“O OP é um espaço importante de discussão de investimentos, mas nós queríamos um espaço onde se pudesse fazer reflexão, mais reservado, de organização da comunidade, para depois ir ao OP discutir as demandas. Nosso lema é promover a cidadania.”*

mento econômico ficava sempre como terceiro, no máximo quarto colocado. Construimos um projeto de geração de renda e qualificação profissional.” Foi quando a Multiplan, responsável pela construção do BarraShoppingSul, ofereceu uma área para a ONG, como forma de compensar os impactos causados na região. A empresa queria ajudar uma associação do Cristal e conversou com a Secretaria de Governança Local, que indicou a Solidariedade.

Por meio do OP, havia sido localizado um espaço público onde a Solidariedade poderia ter sede própria. “Consideramos que, pelo OP, demoraria muito para construir alguma coisa. Achamos por bem aceitar a oferta. Isso aconteceu em 2008. Desde 2001 não tínhamos demandas atendidas. Mais tarde descobrimos que nossa sede bloquearia a vista para o Guaíba de um investimento imobiliário. A oferta da Multiplan não era um favor. Era um interesse. Nos sentimos um pouco ludibriados, mas não reclamamos.”

O projeto de geração de renda foi tocado pela Solidariedade. Com o Conselho de Assistência Social obtiveram os equipamentos para instalar uma cozinha comunitária, onde são produzidos dois mil lanches mensais, fornecidos ao programa Projovem, desde 2012. A receita obtida com a venda dos lanches paga as contas de água, luz, telefone e o salário de duas pessoas. Em parceria com empresas terceirizadas, organizaram, entre outros, cursos de serviços gerais, camareira e manutenção. Prepararam mão de obra para trabalhar no shopping – “Conseguimos empregar 200 pessoas.”

Outra ação da ONG – a construção de blocos feitos a partir da reutilização de entulhos – atende pessoas de baixa renda. Recentemente, a atividade passou a beneficiar trabalhadores atingidos pela lei que proíbe a circulação de carroças e carrinhos de lixo no perímetro urbano da cidade. “Não basta tirar o carrinho de uma pessoa e colocá-la dentro de uma fábrica. Ela precisa ser preparada para um novo jeito de trabalhar, para o trabalho coletivo. O trabalho com

carrinho é individual. Ela precisa aprender a trabalhar em grupo, a operar um equipamento, a ter segurança. Deve conhecer seus direitos e o cooperativismo.”

A produção começou quando a ONG participou, em 2011, de um edital do Fundo Municipal do Meio Ambiente, que propunha o desenvolvimento de um projeto com relevância ambiental para a cidade. Aprovada, a Solidariedade promoveu, durante dois anos, cursos para ensinar a produzir blocos com material reciclável – “o resíduo da construção civil representa 60% do resíduo sólido da cidade”. Foram capacitadas cerca de 120 pessoas. Quem termina o curso, passa 30 dias estagiando na produção.

Parte da produção é destinada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que cedeu uma máquina para o empreendimento, por meio do Laboratório de Ensaio e Modelos Estruturais e de recursos da Financiadora de Estudos e Projetos. “O projeto resolve três problemas: social, ambiental e de renda.” Os recursos obtidos com os blocos são investidos na própria ONG. “A Secretaria Municipal de Obras e Viação está interessada na produção de blocos para o programa Minha Casa, Minha Vida. A ideia é calçar toda uma quadra com os blocos sustentáveis. Serão 200 metros quadrados.”

“Agora, não vivo o OP cotidianamente. Mas tenho visto à distância que o OP se degradou um pouco. A participação e os resultados diminuíram. Queremos que a nossa entidade possa devolver ao OP mais organização, mais articulação, mais espaço autônomo, pois essa é a gênese da Solidariedade: ter autonomia para poder discutir com o governo em condições de mais igualdade. Nós temos que construir uma consciência cidadã, para que possamos deixar um patrimônio à cidadania de Porto Alegre. O OP é um patrimônio, mas ele deveria estar um pouco mais solidificado, mais forte. Ele ainda é muito dependente do poder político. Em algumas situações, se observa que ele está sendo cada vez mais contaminado pela política partidária e pela democracia representativa.”

---

<sup>20</sup> A primeira edição do seminário foi realizada em Porto Alegre, em 1999, reunindo representantes de mais de cem cidades, universidades, ONGs e pensadores

## Paixão imortal

Felisberto Seabra Luisi, 61 anos, nasceu em Porto Alegre. Formou-se em Direito pela Unisinos, em 1976. Especializou-se em Direito Agrário, na Itália, e decidiu dedicar-se ao trabalho social. Começou advogando, em 1991, para ocupantes de uma área na Zona Sul de Porto Alegre. A experiência com aquela comunidade resultou na Cooperativa Habitacional dos Moradores do Jardim das Estrelas.

Luisi, então, recorreu ao município e foi orientado a procurar o Orçamento Participativo, para tentar incluir reivindicações do Jardim das Estrelas entre as prioridades da região. Foi o que fez em 1992. “Fui o primeiro conselheiro da Temática de Desenvolvimento Econômico e Tributação, em 1995.” Como delegado, participou das seis temáticas. Diz que constatou “algumas coisas interessantes” ao entrar no OP: “Uma delas é que o governo coordenava o processo, o governo pautava e os conselheiros só participavam, sem interferir na pauta.”

Ele recorda da “primeira grande conquista” no OP: provar para o Conselho do Orçamento Participativo que os permissionários do Mercado Público pagariam a reforma do prédio e, assim, viabilizar a obra. “A partir daí se estabeleceu parceria entre governo e sociedade.” Em 1996, viajou para Istambul, na Turquia, representando a cidade na conferência Habitat II (ver capítulo 11). Em maio de 2003, o OP proporcionou-lhe um encontro que mudou sua vida.

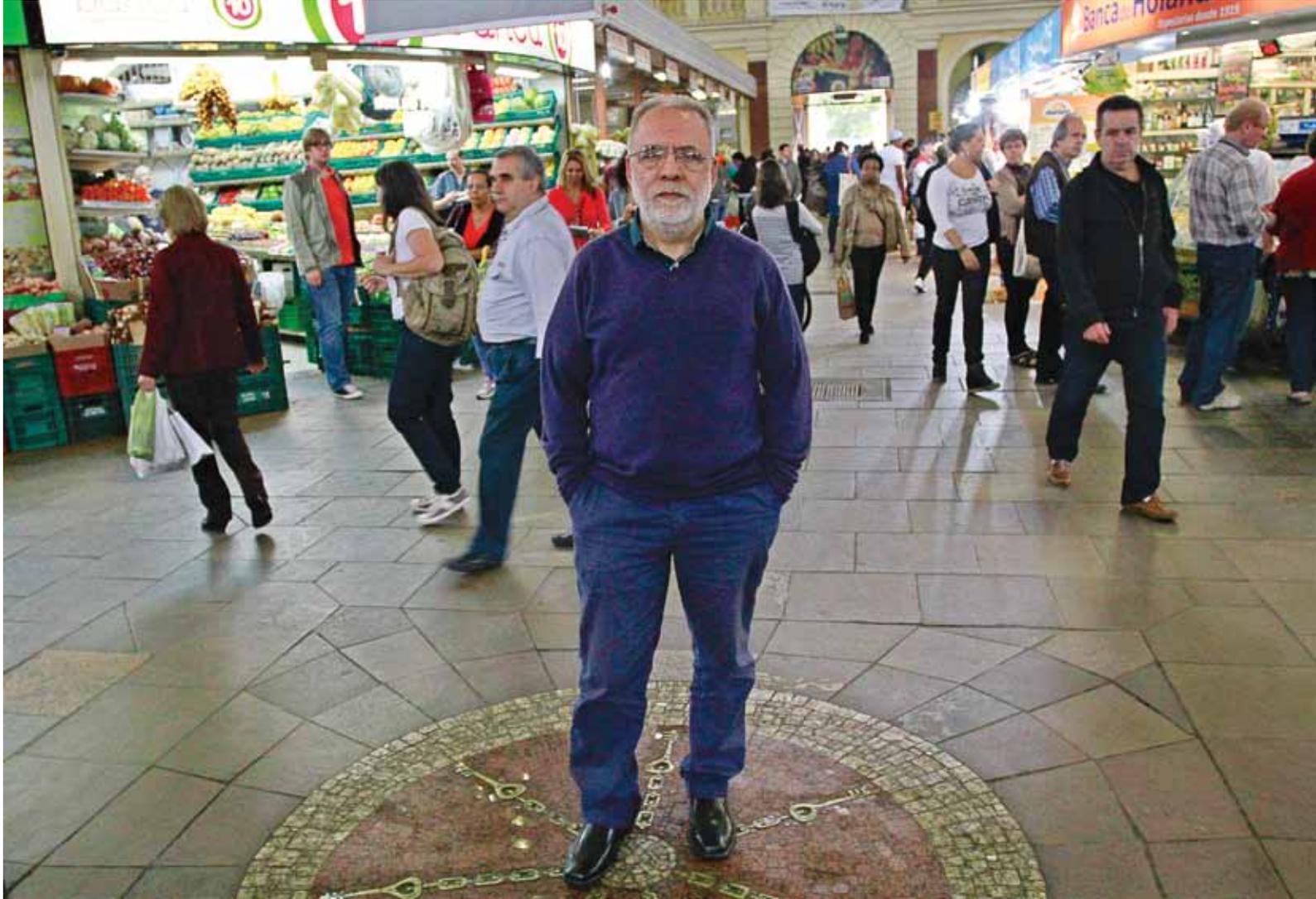
Aos 50 anos, ele acabara de retornar de Paris, aonde fora lançar o livro “Vozes da Democracia”<sup>21</sup>, quando conheceu Léa Beatriz, na Sala 10 do Mercado Público, tradicional local de reunião do Conselho do OP. Ela buscava orientação jurídica. O problema foi logo resolvido. Mas, Léa Beatriz, ou simplesmente Bia, como passou a chamá-la “em homenagem a Beatrice, de Dante

Alighieri, no seu famoso encontro na ponte em Florença”, não saiu de sua vida.

No primeiro encontro – diz ele –, “nossos olhos se cruzaram e sentimos que não seríamos mais os mesmos”. Para ela, ele passou a ser Felis. Luisi conta a história de amor eterno num texto escrito em 24 de fevereiro de 2014: “A noite de sábado estava linda, lua cheia, e, na nossa conversa, falei da minha estada em Paris e do lançamento do livro. Bia falou que um dos sonhos dela era ir a Paris, pois gostava muito da língua francesa, que tinha aprendido na escola, em Pelotas, onde nasceu. Lembrei-me que tinha trazido um CD, de Edith Piaf. Foi meu primeiro presente, juntamente com a cópia do livro. Depois dei o quadro de Dante vendo Beatrice. A partir desta data não nos deixamos de ver mais. Era lindo, maravilhoso e sublime estar com ela.”

“Bia e eu começamos a construir a nossa participação no OP. Tínhamos afinidade de pensamento sobre a importância do processo de participação de Porto Alegre. Em 2004 fomos eleitos, Bia, eu e outros companheiros, para a coordenação do OP. Única mulher na coordenação, Bia demonstrou grande capacidade de coordenar, liderar, dialogar, encantar, entender as diferenças, e, principalmente, de motivar pessoas. Sempre tinha uma palavra de incentivo. Nossa primeira luta pela vida deu-se em junho de 2004, quando rompi o tendão de Aquiles e necessitei fazer uma cirurgia. Tive uma parada cardiorrespiratória e ela, Bia, em nenhum momento afastou-se do hospital.”

“Em 6 de maio de 2005, momento de alegria, nasce nossa primeira filha, Fabiana [...]. Em 25 de outubro de 2005 criamos, Bia, eu e outros companheiros, a ONG Resistência Participativa Despertar Coletivo. Dia 3 de novembro, morre o meu pai Luiz Benito Viggiano Luisi, com 78 anos, depois de lutar pela vida cinco dias no Instituto de



*“A noite de sábado estava linda, lua cheia, e, na nossa conversa, falei da minha estada em Paris e do lançamento do livro. Bia falou que um dos sonhos dela era ir a Paris, pois gostava muito da língua francesa ... Lembrei-me que tinha trazido um CD, de Edith Piaf.”*

Cardiologia. Em 7 de março de 2006, morre minha mãe Maria José Seabra Luisi, com quase 78 anos. Bia estava e sempre esteve ali para dar amparo, carinho, conforto e, principalmente, me entender, com as minhas manias e defeitos.”

“Nossa segunda luta pela vida: em 5 de junho de 2007, nasce nossa segunda filha, Flávia Beatriz, [...] a pequena guerreira. [...] Nasce com um sério problema, [...] com Tetralogia de Fallot. Feito o diagnóstico, necessita fazer uma cirurgia cardíaca aos dois anos, quando estivesse maior e mais forte. Bia e Felis ali juntos. Em março de 2009, Flávia faz uma traqueostomia e, em maio, a cirurgia do coração, que é um sucesso. Tem alta do Instituto de Cardiologia em agosto de 2009. Pensamos: ‘acabou nosso calvário’.”

“Que nada. Em outubro de 2010, Bia descobre metástase na coluna em virtude de câncer de mama

que pensou estar curado. Começa a terceira luta pela vida. Começa tratamento com radioterapia, quimioterapia e medicação. Sente dores terríveis. Recupera-se. Em 2012, porém, volta o câncer. Festeja os 47 anos em Pelotas, feliz, mas sabendo que a doença a atingiu gravemente. Sentia dores terríveis. Fez quimioterapia, transfusões de sangue, tomou morfina, mas a doença vence a mulher guerreira, querida, amada Bia.”

“As lágrimas tomam conta de mim neste momento em que escrevo. Morre em 19 de abril de 2013, aos 47 anos, deixando um filho, quatro filhas, um neto, duas netas, irmãos e irmãs, mãe e uma infinidade de amigos [...]. Deixa [...] um belo exemplo de vida, de crença nas pessoas e, principalmente, de amor ao próximo. Nada é por acaso. Minha eterna gratidão pelo privilégio de ter sido amado por você e ter me dado duas filhas lindas. Amar-te-ei eternamente Bia.”

---

<sup>21</sup> Obra coletiva da ONG Solidariedade, com texto produzido por jornalista francesa voluntariamente

## Vida de cão

Antônio Viana Carboneiro, conhecido como Antônio Papeleiro, nasceu em Porto Alegre, há 67 anos. “Tenho 14 filhos com quatro mulheres”, conta. Um bebê de um ano e outro, de cinco. “Criei todos eles.” Trabalhava como empregado, mas o dinheiro era insuficiente para sustentar a família. Vendeu churros e frutas. “Vim trabalhar como papeleiro por necessidade”, afirma. “Tinha dois guris trabalhando com o lixo, que eu discriminava. Eles diziam: ‘Pai, dá dinheiro’. Até que me apertei feio.” Então, decidiu recolher lixo para reciclagem.

Na primeira e segunda semanas, ajudou os filhos. Eles o orientavam e pagavam pelo auxílio. “Na terceira semana, me deram um carrinho de papeleiro para eu trabalhar. Como sou muito conhecido no Centro, coloquei um chapéu para esconder a cara e saí louco de vergonha.” Antônio conseguiu emprego de porteiro, na quarta semana. Recebia R\$ 60 por semana. Com o lixo, faturava R\$ 80. “Daí eu disse para minha ex-mulher: o que vier acima de R\$ 50 é lucro.” E continuou papeleiro. Trabalho duro. O carrinho transportava diariamente, de acordo com ele, até quatrocentos quilos de produtos recicláveis. Um dia achou R\$ 400 no lixo. “Fiquei com o dinheiro queimando. Chegava aos pontos e perguntava se alguém havia perdido algo de valor. Duas semanas perguntando. Não apareceu o dono. Eu estava apertado. Tasquei o dinheiro.”

Era uma época difícil. Vivía em condições precárias. Mostrando a casa conquistada por meio do OP, ele recorda: “Isto aqui era maloca, rato, barata, lixo dentro das nossas casas. Tudo de ruim estava com nós. Os carrinhos ficavam atolados até os olhos de barro, quando chovia. Minha vida era vida de cão. O que eu passava, todo mundo passava. Era a realidade de todo mundo”. Realidade que começou a mudar

quando ele foi convidado por uma advogada que fazia trabalho comunitário – “Doutora Edite” – a contar a sua vida numa reunião na Secretaria Municipal da Saúde. Ele titubeou.

Dona Edite avisou que iriam e voltariam de carro, e Antônio pensou: “Ela faz tanta coisa pelos outros e eu não vou fazer uma coisinha por ela? Vai ficar magoada. E vai me levar e trazer de carro! Não dá nada”. Foi. Apesar da timidez relatou como era viver na Vila dos Papeleiros. “Comecei a falar não da vida dos outros e, sim, da minha vida. Conte o fato de uma criança que caiu num córrego d’água, onde tinha um baita rato morto. Eles não sabiam que gente trabalhadora morava aqui. Pensavam que era um bando de maloqueiros, de marginais.”

A partir dessa reunião, no ano 2000, “começaram a olhar pela Vila dos Papeleiros”. Outra senhora lhe fez o segundo convite: ir a uma reunião do Orçamento Participativo, para conseguir o que precisavam na Vila. “Fui no OP. Foi pior, pois falei com microfone para um montão de gente. Conte a mesma realidade que tinha contado na Secretaria da Saúde. Foram cinco dias indo de uma reunião para outra.” Sem saber como o OP funcionava, começou a se relacionar com os participantes. Entre eles, o conselheiro Felisberto Luisi.

“Sugeriram montar uma associação. Assim iria ter mais legitimidade dentro do OP.” “Bem ligeirinho”, criou a Associação de Reciclagem Ecológica da Vila dos Papeleiros. “Arrumei aqui um grupo de umas 40 pessoas e começamos a ir no OP. É difícil botar na cabeça de uma pessoa que ela vai lá e vai conseguir. No OP, com a ajuda de outras comunidades, que viam as nossas necessidades (moradia e um galpão para reciclagem) e nos apoiavam, fomos conseguindo.”

Antônio se entrosou, perdeu a timidez,



*“Comecei a falar não da vida dos outros e, sim, da minha vida. Conteí o fato de uma criança que caiu num córrego d’água, onde tinha um baita rato morto. Eles não sabiam que gente trabalhadora morava aqui.”*

pegou “o jeito da coisa”. Diz com orgulho que, para conquistar as demandas da Vila, nunca brigou com o governo. “Se o governo dizia não, era uma feridinha que eu ia apertando devagarzinho, até doer e ele liberar alguma coisa para cá. Sempre numa boa.” Recorda que numa reunião foi criticado por um participante. Antônio recusou a sugestão de pedir direito de resposta. Disse: “Não. Para quê, se consegui tudo que quero? Não vou arrumar discussão”.

Ele ressalta que nunca falou “com a boca”: “Sempre falava com o coração. Aí atingia as pessoas. Por mais dura que uma pessoa seja, ela é sensibilizada. Tenho esse jeito de sensibilizar as pessoas”. Assim, sensibilizando, ele conseguiu que suas demandas fossem realizadas em oito anos. “Foi rápido porque todas as comunidades se sensibilizavam com o jeito que a gente morava.”

A conquista da casa própria foi uma vitória, mas trouxe junto responsabilidades. “Antes a gente não pagava água, casa, luz. Mas quando tem casa tem que pagar. A vida apertada. A latinha está valendo R\$ 5 o quilo, o papel branco, quase R\$ 1 o quilo. Com a desvalorização do dólar, a latinha

foi para R\$ 0,50. Papel jornal não fazem questão de comprar. Depois que se conseguiu moradia, a renda caiu quase 60%. O que a gente ganhava antes não dava. Tinha de trabalhar dobrado. Estão pagando uma bagatela para o carrinheiro. Aprenderam a explorar. Estamos trabalhando como escravos. Estamos fazendo uma luta para terminar com o atravessador.”

Há quatro anos, Antônio deixou o OP, porque agora trabalha na Celulose Riograndense e cumpre horário. “Não estou, mas minha cabeça está lá nas quartas-feiras. Quando puxava carrinho, chegava quarta-feira, podia ir à reunião. Volta e meia vou lá dar umas dicas. Graças ao Orçamento fiz coisas que não pensei fazer na vida. Viajei. Fui à França por 10 dias. Andei de avião, de trem-bala. Viajei por 10 Estados do Brasil. Porto Alegre foi considerada cidade modelo para o mundo. Para mim, um privilégio. Ganhei o troféu Líderes e Vencedores da Assembleia Legislativa. Isto é muito bacana. Não falo querendo me engrandecer. Falo porque sou papeleiro. Até hoje me considero papeleiro.” Antônio Papeleiro espera voltar para o OP quando se aposentar.

## Na origem, o pó

Na virada de 1999 para 2000, Rosa Maria Duarte Labandeira, hoje com 64 anos, estava aborrecida com o pó que invadia constantemente a residência, na Vila Nova. O pó era proveniente da estrada de terra diante da qual se ergue o imóvel. Nos dias de chuva, era o barro. E Rosa não gosta nem de pó e nem de barro. O incômodo serviu como um sopro para a dona de casa aposentada: largou o espanador e foi à luta para conseguir que a prefeitura pavimentasse a Estrada João Passuelo. O caminho, é claro, era o Orçamento Participativo. Em 2000, Rosa tornou-se delegada da Região Centro-Sul. Hoje, está no quinto mandato consecutivo como conselheira.

Rosa considera que atualmente não existe mais o que o colega conselheiro João Alberto de Lima Souza, o Chiquinho dos Anjos, define como “unidade solidária”, ou seja, quando comunidades se unem para conquistar demandas em favor de quem mais precisa. “Era bem diferente de hoje. Era tudo na base do conchavo. Hoje há uma briga muito ferrenha no OP. Aquela parceria já não existe mais. É tudo ou nada”, afirma.

A pavimentação da Estrada João Passuelo, aliás, foi inscrita no Plano de Investimentos justamente por meio do movimento de unidade solidária. A então delegada e parceiros se associaram a um grupo que defendia pavimentação para outra rua. Em 2002, esse grupo conseguiu o que desejava e, em 2003, ajudou Rosa e sua turma a conquistarem a pavimentação da João Passuelo. A Região Centro-Sul acumula 140 demandas concluídas das 153 inscritas em plano de investimentos desde 1990. “Tive muitas coisas boas no OP, muitas vitórias”, diz a conselheira.

Uma dessas coisas boas e vitórias é a Escola de Educação Infantil Ana Maltz Knijnik, na Avenida Cristiano Kraemer, no bairro Campo Novo<sup>22</sup>. Per-

tencente à prefeitura de Porto Alegre, foi construída a partir de uma demanda apresentada pela própria Rosa e incluída no Plano de Investimentos de 2011. A Secretaria Municipal de Educação investiu R\$ 719,4 mil na obra. Entregue à comunidade em setembro de 2012, a escola foi oficialmente inaugurada em abril de 2013. Atende 110 crianças de zero a seis anos, oferecendo também três refeições por dia para os alunos.

Por meio de convênio com a prefeitura, a escola é administrada pela Associação Centro-Sul (Ascesul), presidida por Rosa – que acaba se responsabilizando também pela direção da Ana Maltz. A prefeitura repassa valores para pagamento de 17 funcionários – a filha, Daniela, por exemplo –, mas a manutenção do prédio e até investimentos são realizados com recursos obtidos por meio de contribuição de famílias. A filha, Daniela Duarte Labandeira, 32 anos, é um dos 98 delegados da Centro-Sul. A região tem três comissões: obras, educação e administrativa – Daniela é integrante da última. “Algumas regiões estão se organizando melhor”, diz Rosa.

Para a conselheira, o OP está passando por um momento de perda de credibilidade: “A gente sente que a credibilidade do OP está caindo. Talvez em razão da demora das obras. Demora a obra? Demora”, afirma, citando processos como licitação, a ocorrência de imprevistos – como a eventual falência da empresa contratada – ou problemas técnicos. Ela cita o caso de demanda de pavimentação inscrita no Plano de Investimentos de 2003, da Rua Tomé Antônio de Souza. “A obra está sendo iniciada agora”. Trata-se de uma das demandas resgatadas em 2011 (ver capítulo 21). “Demorou porque não havia parecer técnico.” De acordo com a conselheira, moradores consideraram a necessidade de serviço simples de drenagem, mas foi preciso algo “bem maior, que custou R\$ 2 milhões”.

<sup>22</sup> Bairro criado em março de 2011 – juntamente com o Chapéu do Sol – por lei de autoria do vereador Carlos Comassetto. É um dos bairros de menor população de Porto Alegre – cerca de 6,9 mil habitantes em 2010, ocupando o 62º lugar entre os 83 bairros da cidade no quesito



*“Era bem diferente de hoje. Era tudo na base do conchavo. Hoje há uma briga muito ferrenha no OP. Aquela parceria já não existe mais. É tudo ou nada”*

## Ecologia no OP

Em 1995, quando as Temáticas começaram a atuar, a do setor de Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano convidou o movimento ecológico a se juntar aos trabalhos. Havia a Associação Gaúcha de Proteção ao Ambiente Natural (Agapan) e a Cooperativa Ecológica Colmeia, que trabalhavam juntas. Na Ordem dos Advogados do Brasil, seção Rio Grande do Sul, havia a Comissão do Meio Ambiente, então presidida por Beto Moesch, que exerceria três mandatos como vereador em Porto Alegre, pelo Partido Progressista e sempre ligado a questões ambientais. Entre 2005 e 2008, na gestão de José Fogaça na prefeitura de Porto Alegre, o advogado assumiu a Secretaria Municipal de Meio Ambiente. E foi também um dos primeiros conselheiros temáticos da cidade.

“O movimento também se articulava para entrar no Orçamento Participativo, porque a temática Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano era diferenciada”, diz Moesch. “Edi Fonseca, que depois virou presidente da Agapan, e eu fomos delegados. No início, eram apenas três delegados por temática. Não lembro o nome do outro. Nós tínhamos votos suficientes para eleger um delegado, mas não um conselheiro. Com 10 votos se elegia um delegado. No caso de conselheiro, era bem mais complicado. Acho que o próprio OP me indicou conselheiro. Fiquei quase dois anos. Eu tinha entre 28 e 29 anos.”

Beto conta que precisou abandonar o curso que fazia na Escola Superior do Ministério Público. As aulas eram noturnas e ele precisava dedicar duas noites por semana ao Orçamento Participativo. “Ser conselheiro é muito difícil. É muita doação. Hoje, eu não poderia. Tem também a questão do custo. Nem todo mundo quer ser conselheiro.” Com o movimento, o OP começou a debater sobre uma cidade mais ecológica. “Eu representava o OP em todas as discussões realizadas em Porto Alegre sobre meio ambiente e saneamento básico. A representação não era delegada ao Beto, mas ao movimento.”

As demandas dos ecologistas não tiveram respostas positivas. A única vitória foi a aprovação da Lei Complementar 369, de 16 de janeiro de 1996, oriunda do Legislativo, que cria o Sistema Municipal de Meio Ambiente, “órgão responsável pela formulação, aplicação, controle e fiscalização da Política Municipal do Meio Ambiente”. O movimento ecológico decidiu, então, retirar-se do OP. “Fui contra a saída. Achei um erro, porque nós estávamos pautando o assunto.”

Como integrante das democracias participativa e representativa, Beto ressalta que as duas são “fundamentais”. Alerta, no entanto, que quando era conselheiro “sentia uma supervalorização do Conselho do Orçamento Participativo. A postura era: o que não passou pelo OP, não vale”. Considera a exigência exagerada. “O COP é uma instância a mais para debater o orçamento e nuances de planejamento da cidade. Não substitui os outros conselhos, como o do Plano Diretor, do Meio Ambiente, da Saúde. Não há hierarquia. Eles se complementam. Por exemplo, o Conselho do Meio Ambiente, que presidi depois, teve representante no OP. Tem que haver interação. Não podem ser excludentes.”

Beto acredita que o choque entre parlamento e OP deva-se à atitude da prefeitura: “O COP passa a ter importância maior para o Executivo do que o Parlamento. Não pode. O Conselho é um braço do Executivo. E o Legislativo é um poder a parte. Esta é a melhor regra de democracia. A participação não se resume ao OP. Tem referendos e plebiscitos. A democracia participativa em Porto Alegre é interessante, mas muito limitada ainda”, critica o ex-conselheiro.

“O OP não pode ser um fim em si mesmo, pois isso cria falsa expectativa, conflito desnecessário com o parlamento e outros conselhos. Em alguns casos, como o da lei sobre locação de locais para antenas celulares, deveríamos recorrer a plebiscito e referendo. Tem que fazer autocrítica para avançar.”



*“Ser conselheiro é muito difícil. É muita doação. Hoje, eu não poderia. Tem também a questão do custo. Nem todo mundo quer ser conselheiro.”*



*“A gente ouve muita coisa. É difícil ficar calada. Aí aprende a se manifestar.”*

## Sou comunidade

Em 1993, Gessi Bernadete Fagundes Dornelles, Bernadete para todos, foi convidada a participar do OP. “Não entendia muito o que falavam. Não estava acostumada. Era assustador. Conhecendo mais o OP, passei a ter mais segurança.” Com o tempo, a tímida costureira, de 52 anos, aprendeu a lutar, a reivindicar, a não ficar calada. “A gente ouve muita coisa. É difícil ficar calada. Aí aprende a se manifestar.” A primeira manifestação de Bernadete foi a defesa de uma demanda da Região Cruzeiro, da qual foi delegada e conselheira por duas vezes. “Não lembro qual foi a demanda. A gente teria um prazo para dar o local da demanda. Se não, ela passaria para outra região. Não concordei. Eu disse: ‘essa demanda é nossa, tem que permanecer na região’.”

Críticas às reeleições de conselheiros, que não dariam espaço à renovação do OP, são refutadas por Bernadete. “Hoje, dificilmente alguém quer

ser conselheiro. Desistem quando descobrem que não tem remuneração, que tudo sai do teu bolso. Sabem que devem participar de todas as reuniões a que são chamados. Isso pesa do orçamento de cada um.” A conselheira, no entanto, aponta o que considera um clima de intimidação: “Não vou dizer que o OP foi sempre 100%”, afirma. “Não tenho medo. Não estou atirando pedra em ninguém que não mereça. Muita gente, porém, não se manifesta, com medo de ser prejudicada nas demandas das suas regiões. Tu percebes os olhares de intimidação: ‘tu estás comigo ou estás contra mim’.”

Entre as conquistas que mais emociona Bernadete está a construção da Creche Prisma, na Vila Tronco. “É a que me emociona mais, porque tem cuidado com as crianças, ela é especial no amor. Quando tu entras, sente que é carinhoso. Isso eu acho que me emociona mais do que a obra. Elas conseguem ter um local e sentir que ali estão protegidas.”

## Exercício de democracia

A empresária Eleonora Rizzo, 57 anos, presidia a Associação dos Amigos da Usina do Gasômetro e integrava a diretoria da Federação das Associações Comerciais e de Serviços do Rio Grande do Sul – Federasul quando começou a participar do OP, todas as quartas-feiras, à noite. “Nós, da Associação, queríamos muito fazer o Teatro Elis Regina, que até hoje não saiu. O Felisberto<sup>23</sup>, com quem eu conversava muito no meu restaurante, disse que tínhamos que participar do OP da Região Centro e, quem sabe, inovar com esta proposta”, lembra Eleonora.

“Preparamos nossos argumentos e participamos de uma reunião. Era início dos anos 1990. Fomos metralhados pelo pessoal do OP, que nos perguntava o que estávamos pensando. Diziam que o OP tinha coisa mais importante para fazer do que o Teatro Elis Regina. Só faltou nos jogarem pela janela da prefeitura velha. Ai pensei: ‘Sabe o que vou fazer? Vou voltar.’ E voltei.” Eleonora foi eleita delegada do OP e participou de um curso de capacitação, em três sábados pela manhã.

“Naquele momento, comecei a me encantar com o OP. O pessoal da prefeitura nos ensinava. Diziam como é composto o orçamento da cidade, quais os valores fixos, quais em que poderíamos in-

terferir, como eram as regiões. Eu só pensava: é um partido político (PT), mas está dando um valor à sociedade que não poderá ser retirado. Está ampliando a cidadania. Ensina até coisas que poderão ser usadas contra ele.” Com o apoio dos moradores de rua, a Associação dos Amigos da Usina do Gasômetro teve a sua primeira vitória no OP. Obteve verba para fazer o piso do Teatro Elis Regina. “Eram três prioridades. A Cultura ficou em segundo lugar.”

“Outra coisa que o OP me deu foi o exercício da democracia”, afirma. “Temos a mania de sempre discutir com nossos iguais, sem trabalhar o contraditório. Aprendi a trabalhar o contraditório. Quase enlouquecia. Às vezes, tinha vontade de matar a outra pessoa. Mas sabia que ela tinha o direito de ver a cidade de outro jeito. A gente tem que aprender a ouvir. Acaba havendo uma conta de chegar. Tanto discute que aprende que o conceito do outro não é tão diferente do teu. Enfim, é muito legal. O exercício da democracia direta é produtivo para a cidade e os cidadãos.” Eleonora afastou-se do OP, porque saiu da Associação e não é moradora do Centro. “Estava ali para uma missão específica. Participei de um grande momento do OP. Não o inicial, mas da maturidade. Depois a coisa se modificou.”

---

<sup>23</sup> Felisberto Luisi, conselheiro



*“Temos a mania de sempre discutir com nossos iguais, sem trabalhar o contraditório. Aprendi a trabalhar o contraditório. Quase enlouquecia. Às vezes, tinha vontade de matar a outra pessoa. Mas sabia que ela tinha o direito de ver a cidade de outro jeito.”*



Luciano Lanes/PMVA

*“Não importa se é rico ou se é pobre. O rico se beneficia daquilo pelo qual o pobre luta.”*

## Ela é comunitarista

Nascida em Alegrete, Maria Deloi Silveira Cardoso, 74 anos, veio morar em Porto Alegre, no início dos anos 1990, no Beco da Pedreira, no Bairro Glória. Foi lá que conheceu o Orçamento Participativo, logo nos primeiros anos de implantação do processo. “Faziam as reuniões na Igreja da Glória. Saíamos das reuniões no pau. Às vezes, sai lasca”, diz. “Tem coisas pelas quais a gente tem de brigar. É uma luta para que melhores coisas venham”, afirma a conselheira.

Maria Deloi, como é conhecida, se classifica como “comunitarista”. “Um comunitarista não pode estar abraçado a uma sigla. Ele luta pelo que é melhor para a comunidade.” E reafirma seu compromisso com o Orçamento Participativo: “Acho que vou adoecer no dia em que sair do OP. O OP transformou Porto Alegre e tem condições de transformar mais. O que estraga são as políticas partidárias. As pessoas ficam inimigas por causa de uma sigla partidária.”

Em 1995, depois de passar um período vivendo com familiares em Buenos Aires, Argentina, Maria Deloi foi morar em um dos bairros mais pobres de Porto Alegre, o Mario Quintana. “O IDH daqui é baixo mesmo, mas me apaixonei. Por isso vivo aqui. Quando vim, em 1995, para cá não tínhamos nada. Isso era uma picada”, diz ela, referindo-se ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal. Adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o IDH-M serve para classificar municípios de acordo com o cruzamento de longevidade, educação e renda. Em 2010, a Região Nordeste, formada unicamente pelo Mario

Quintana<sup>24</sup>, registrava IDH-M de 0,638 – a escala vai de 0 a 1 – o mais baixo na cidade. No mesmo ano, a Região Centro teve o melhor desempenho no índice em Porto Alegre, com 0,935.

Conselheira pela Nordeste, Deloi contabiliza 11 mandatos. “Iniciei como mera espectadora. Depois, delegada. Fui conselheira na temática de Saúde e Assistência Social.” Hoje, a professora aposentada faz a “união entre a comunidade e o Cesmar” – Centro Social Marista. “Sempre como voluntária”, faz questão de salientar. Ao lado do OP, o Cesmar é uma de suas paixões. Surgido em 1999, o Cesmar é uma instituição filantrópica dos Irmãos Maristas que atende 1,3 mil estudantes diariamente – 600 deles em turno integral por meio de convênio com a prefeitura de Porto Alegre.

Dentro do Cesmar, foi instalado, a partir de agosto de 2008, o Centro de Reciclagem Tecnológica, que atendia, na época, mais de 80 jovens em oficinas de condicionamento de computadores. O Centro, demanda da Nordeste em 2002, se tornou realidade por meio de ação de governança reunindo prefeitura, entidades e iniciativa privada. Em 2011, o projeto foi ampliado e surge o Polo Regional de Reciclagem Tecnológica de Desenvolvimento Econômico. O Polo desenvolve 12 programas de inclusão social e digital por meio de acesso, pesquisa e inovação tecnológica com a adesão de 240 jovens da Nordeste. Para Maria Deloi, a iniciativa prova que o OP beneficia a todos na cidade, independentemente de condição social ou econômica: “Não importa se é rico ou se é pobre. O rico se beneficia daquilo pelo qual o pobre luta.”

<sup>24</sup> O bairro foi oficialmente criado em 1998, embora o povoamento da região tenha iniciado em 1896. A partir dos anos 1980, para lá são transferidos moradores de vilas próximas ao centro da cidade, como Borges, Ipiranga e Harmonia. A prefeitura planeja o reassentamento de parte da comunidade da Vila Nazaré, do Bairro Sarandi, no Mario Quintana. Em 2010, o bairro somava 37,2 mil habitantes



*“Achavam que Cultura não fazia parte da cesta básica das pessoas. Também porque o pessoal só enxergava a cultura e não o todo da cidade.”*

## Falta solidariedade

“Não gostava muito dessas coisas”, diz Iara da Rosa, ao recordar a primeira vez que foi a uma reunião do OP. A pauta era a separação da Cultura da Temática de Educação. “Peguei para falar e aquilo entrou no sangue.” Foi delegada e uma das primeiras conselheiras da Temática de Cultura, tendo sido reeleita. “Falava-se muito em habitação, saúde e a gente começou a discutir a descentralização da Cultura.” O tema não estava na pauta das reuniões regionais. “Achavam que Cultura não fazia parte da cesta básica das pessoas. Também porque o pessoal só enxergava a cultura e não o todo da cidade.” Começou a participar das regionais, ressaltando que seria importante que, além de votar em saúde, por exemplo, votassem em cultura.

Natural de Caxias do Sul, a engenheira mecânica trabalhou nas áreas de metalurgia, calçado e informática, mas realizou-se desenvolvendo projetos e ações de assistência social. “Encontrei-me no direito do cidadão.” Como delegada da Temática Saúde e Assistência Social conquistou a sede da Associação Cultural e Benéfica Ilê Mulher, de apoio às mulheres que sofrem violência. Antes havia conseguido a casa de convivência para moradores de rua.

A sede conquistada por meio do OP, chamada Casa Lilás, oferece abrigo para mulheres com filhos até 12 anos, em situação de vulnerabilidade e risco social. São abrigadas 10 mulheres com até 20 crianças. “Nós pensamos a entidade de forma a ser coisa de qualidade. Não somos depósito. Não podemos fazer diferença entre usuários. Cada um tem sua cama”, diz Iara, coordenadora financeira da Associação Ilê Mulher.

Iara sempre foi contra as demandas que são “obrigação do governo, tipo reforma do HPS”.

Explica: “Problema do governo, ele tem que fazer. Demanda da sociedade é outra coisa. Se demandar creche para tua região, tudo bem. Construção de equipamento para o município, não”. Ela integrou ainda a Comissão de Receita e Despesa, que discutia não só despesas do município, mas também como obter maior receita. “Era um instrumento de controle social.” Atualmente, está afastada do OP. Por quê? “Porque ele perdeu um pouco da essência, no sentido de solidariedade.”

“As regiões eram muito solidárias. Se uma tinha recursos insuficientes, a outra abria mão dos seus para completar o que faltava na outra. Isso não vi mais no OP. Éramos muito críticos, cobrávamos muito mais do governo de esquerda do que do outro. O aparelhamento do processo fez com que se desvirtuasse um pouco. Embora haja regimento, ele foi alterado para beneficiar alguns. Hoje, as coisas se movem de acordo com o conselheiro. Quem ia às reuniões do OP tinha direito a voz. Agora, tem que se inscrever antes. Se não tiver licença, não pode falar. Daqui a pouco passa por uma espécie de censura.”

“Isso acontece não porque o OP não foi transformado em lei. A culpa está com o aparelhamento, que sempre houve. Antes tinha a Coordenação de Relações com a Comunidade e o Gabinete de Planejamento, que atuavam com peso no OP. Nós cobrávamos muito. Hoje não tem discussão. Quando fui para o Conselho de Assistência Social, em 2005, obedeci ao regimento. Não sou mais atuante, porque não concordo muito com o processo. O problema está na renovação. Falta muita formação, capacitação. É preciso colocar a juventude dentro do OP. Falta um pouco mais de cidadania.”

## Ela tem know-how

Moradora do bairro Ipanema, Tânia Pires, 64 anos, tornou-se delegada pela Região Sul – hoje em segundo mandato – a partir de um enfrentamento da comunidade com esquema de tráfico de drogas e de prostituição. A experiência de Tânia como ativista social, no entanto, é anterior à aproximação com o Orçamento Participativo. Durante 10 anos, por exemplo, ela atuou no Greenpeace – “fui coordenadora do grupo de voluntários da cidade e, depois, do Brasil” –, e, posteriormente, fundou a própria ONG, o Centro de Inteligência Urbana de Porto Alegre (CiuPoa).

Em janeiro de 2011, Tânia criou a BiciEscola Parque Marinha<sup>26</sup>, que oferece aulas gratuitas para quem deseja aprender a pilotar uma bicicleta. Na contabilidade do CiuPoa, mais de mil alunos passaram pela capacitação – inclusive com aulas sobre trânsito – na pista do velódromo do Parque Marinha do Brasil. No final de 2013, a capital foi incluída no projeto 100 Cidades Resilientes, da Fundação Rockefeller. A instituição programou investimento de US\$ 100 milhões, em serviços, em três anos, para desenvolver programas de resiliência nos centros urbanos escolhidos. No Brasil, participa ainda o Rio de Janeiro. A ação de CiuPoa foi decisiva para o ingresso da metrópole gaúcha na iniciativa<sup>27</sup>.

O episódio que levou Tânia ao OP ocorreu em 2013. Vizinhos de bairro estavam contrariados com a venda de drogas e prostituição na Avenida

Guaíba – uma das principais artérias de Ipanema e, aos domingos, uma das vias mais movimentadas de Porto Alegre. Tânia tinha antecedentes com problemas em logradouros: um mês antes, havia organizado com cerca de três dezenas de moradores, um protesto que fechou a Rua Tramandaí, também em Ipanema. “Estávamos há três dias sem luz. Ficamos revoltados com a forma com que éramos tratados pela companhia de energia elétrica”, explica.

Os vizinhos também se lembraram da experiência de Tânia quando decidiram enfrentar o problema na Avenida Guaíba e a convidaram para se integrar à rede organizada para enfrentar o problema. “Chamaram-me por que souberam que havíamos fechado a Tramandaí. Eu tinha know-how”, brinca: “Eu sei como fazer.” E, no fervor de um fim de tarde de verão, a Guaíba se tornou a segunda via fechada com a participação de Tânia.

Bem sucedidos para resolver a questão, os moradores acabaram criando o movimento Ipanema: Eu Moro. Eu Cuido.<sup>28</sup> E decidiram ainda reforçar a representação do bairro no OP – com a eleição de cinco delegados, incluindo Tânia. Hoje, uma das demandas mais urgentes da comunidade é a construção de uma unidade de pronto-atendimento, inscrita oficialmente Plano de Investimentos. “Estamos criando um livro de demandas não atendidas”, diz a delegada, referindo-se ao Plano.

<sup>26</sup> Em parceria com UrbsNova Agência de Inovação Social, loja Dudu Bike, prefeitura e patrocínio do banco Itaú

<sup>27</sup> O programa local – batizado de Desafio Porto Alegre Resiliente – é realizado em parceria com Centro- de Pesquisas e Estudos sobre Desastres no Rio Grande do Sul – vinculado a UFRGS –, Defesa Civil e prefeitura.

<sup>28</sup> O nome faz alusão à campanha Porto Alegre: Eu Curto. Eu Cuido, lançada pela prefeitura em abril de 2011



*“Chamaram-me porque souberam que havíamos fechado a Tramandaí. Eu sei como fazer”*



*“Prefeito, se ela não aceitar solicito que o senhor a demita, cancele o contrato, por favor!”*

## Pedido de casamento<sup>29</sup>

As plenárias do OP não são nada calmas. Pelo contrário. A agitação dá o tom das assembleias que podem reunir até 1,5 mil participantes, em grandes espaços, como o Teatro Dante Barone, da Assembleia Legislativa. Todos têm algo a dizer, a sugerir, a propor, a criticar. Mas, a participação universal é inviável. A regra prevê que 10 pessoas falem. Para isso, devem se inscrever no início da plenária. Há casos em que o Fórum de Delegados da Região ou Temática já chega à reunião com a lista de quem terá direito a falar. Nesses casos, o tumulto aumenta, pois muitos dos participantes, que não estão na lista, querem opinar. O tempo de intervenção previsto é de três minutos por pessoa. Se ficar acordado que mais de 10 falarão, o tempo diminui para dois minutos.

Neste ambiente tumultuado há espaço também para novos conhecimentos, amizades e amores. Sandro Ribeiro Alves, 44 anos, microempresário, apaixonou-se por Patrícia Costa Ribeiro, 39 anos, taquígrafa, na primeira vez que a viu, no dia 5 de julho de 2011, numa reunião do Conselho do OP. Ele trabalhava como cargo em comissão na Secretaria Municipal da Governança Local. Ela era contratada da prefeitura, por licitação, para registrar em ata os encontros do Orçamento Participativo.

Sandro fez um relato sobre a Consulta Popular, promovida pelo governo estadual, sem tirar os olhos da colega. Patrícia conta que, passados 24 dias, ele a convidou para sair. Foram a um bar, o Pinguim, onde aconteceu o primeiro beijo, sob os aplausos dos companheiros de mesa. Mas, Patrícia temia se envolver com um colega de trabalho. O namoro só deslanchou quando ele deixou a secretaria

e passou, também, a trabalhar com o registro dos encontros. Em janeiro de 2012 começaram a morar juntos, na Aberta dos Morros.

Patrícia sonhava em casar oficialmente, vestida de noiva. O pedido não demorou a chegar. Para manter a tradição, durante a plenária da Região Centro, no dia 24 de julho de 2013, com o Teatro Dante Barone lotado, Sandro pediu a palavra. Patrícia imaginou que ele puxaria o “parabéns” para ela, que completava mais um ano de vida naquele dia. Não esperava o que se tornou notícia de televisão.

Nervoso, Sandro relembra o dia em que a conheceu e, conforme o registrado na ata da plenária, de joelhos, diz: “Prefeito Fortunati, o mais difícil para um homem é, perante mil pessoas que têm aqui, mais alguns milhões que estão nos vendo, fazer isso aqui: me ajoelhar [manifestações da plenária], abrir uma caixa e perguntar assim para ela... Ô pessoal, por favor, me ajudem, né! E perguntar para ela, porque hoje ela leva o nome Patrícia Ribeiro, mas é só no Facebook, mas fazer assim: Patrícia Costa da Silva, tu aceitas se casar comigo oficialmente? [manifestações da plenária]. Prefeito, se ela não aceitar eu solicito que o senhor a demita, cancele o contrato, por favor! Não, não vou chorar. Aceita?” A resposta veio rápida: “Aceito”.

A quebra de protocolo fora, previamente, autorizada pelo cerimonial, com conhecimento do prefeito. Eles se casaram no dia 4 de outubro de 2013. Patrícia conta que, com a reportagem exibida pela televisão, ela foi reconhecida “até em lotação”. Os dois vivem em harmonia: “Acordamos, trabalhamos e dormimos juntos. Nunca tivemos uma briga séria”, afirma.

---

<sup>25</sup> Sandro e Patrícia, personagens dessa história, se vinculam ao OP não como conselheiros ou delegados, mas como trabalhadores que integram a equipe que viabiliza o processo





## DO COP AO OBSERVA POA



## 13. O nome do conselho



Poti Silveira Campos/PMPA

● Reunião do Conselho do Orçamento Participativo na Sala 10 do Mercado Público de Porto Alegre

No mandato de Tarso Genro, de 1993 a 1996, além da criação das temáticas – sob coordenação do vice, Raul Pont –, ocorrem avanços em mecanismos de co-gestão e na consolidação institucional do Orçamento Participativo. No primeiro ano, por exemplo, é ampliada a discussão sobre investimentos, sendo incorporada a análise do Plano Plurianual, que prevê e traça metas e diretrizes gerais para o mandato. O texto deve ser enviado à Câmara de Vereadores no começo de cada governo. Em 1993, a avaliação do projeto ficou restrita ao Conselho do Plano de Governo e Orçamento (Beras, 2008).

No ano seguinte, 1994, a coordenação do Orçamento Participativo passa por uma mudança, com a criação da Comissão Paritária<sup>30</sup>, que unifica a coordenação da prefeitura com a coordenação comunitária. “Primeiro foi criada uma. Depois, outras tantas. Já existiam o Conselho do Orçamento e o fórum de delegados das regiões”, explica o ex-coordenador adjunto do Gabinete de Planejamento Assis Olegário. De acordo com ele, questões técnicas relacionadas à execução de demandas estimularam a formação da paritária.

“Acontecia a seguinte situação. Muitas demandas estavam em primeiro lugar, aí chegavam à área técnica da Secretaria Municipal de Obras e Viação e não podiam ser atendidas. Aí passava a segunda, a terceira demanda votada. O pessoal da primeira reclamava. Eram os critérios técnicos. Houve uma crise com um conselheiro do bairro Petrópolis, ele dizia: ‘Mas quem define as prioridades? É autoritarismo’. Então, decidimos: Vamos criar a comissão paritária, com representantes do governo e do conselho do OP para discutir critérios técnicos”, diz Olegário. Também coordenador do Goplan, André Passos aponta que a Comissão Paritária

era constituída por dois integrantes do Gabinete de Planejamento, dois da Coordenação de Relações com a Comunidade e quatro conselheiros.

À medida que o OP ganha abrangência na definição de políticas surgem comissões tripartites. Ainda em 1994, é formada a primeira, com representantes do governo, dos conselheiros e do Sindicato dos Municipários de Porto Alegre, para tratar sobre o ingresso de pessoal na administração pública<sup>31</sup>. Em 1997, surge a segunda tripartite, desta vez reunindo conselheiros, Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente<sup>32</sup>, para examinar convênio com creches comunitárias. Em 2001, constitui-se a terceira tripartite, desta vez para debater políticas de assistência social.

Prefeito entre 1997 e 2000, Raul Pont destaca que a conquista do Prêmio Prefeito Amigo da Criança, oferecido pela Fundação Abrinq, por dois anos seguidos, está diretamente relacionado à aproximação entre Orçamento Participativo e as políticas de proteção à criança e ao adolescente. A cidade foi contemplada com a homenagem em 1999 e em 2000. Na segunda oportunidade, a fiscalização do prêmio decidiu ser mais rigorosa no exame dos números oferecidos por Porto Alegre.

“No último dia em que a equipe da Abrinq estava aqui, eles nos procuraram e disseram: ‘com todo rigorismo nos rendemos. Vocês realmente merecem’. Porque esse trabalho fazia com que o processo de escolha, por exemplo, de uma creche pretendente a conveniada, passasse pelo Conselho da Criança e do Adolescente e pelo OP para saber se isso casava com o interesse da comunidade”, diz o ex-prefeito. A cidade recebeu a premiação uma terceira vez, em 2012.

O movimento de ampliação da co-gestão, em 1994, tem outra ação importante: a adoção da

<sup>30</sup> Extinta no ano de 2000

<sup>31</sup> Em 2003, é proposto um OP do funcionalismo, organizado de acordo com o OP geral. Com o término do mandato da Frente Popular, no ano seguinte, o mecanismo não se consolida

<sup>32</sup> Porto Alegre é a primeira capital do país a formar tal conselho, em 1991

presença oficial de conselheiros no Conselho do Plano de Governo e Orçamento. Ao mesmo tempo, começa a elaboração do Regimento Interno do Orçamento Participativo, que passará a ser publicado anualmente – como ocorre com o Plano de Investimentos e Serviços – a partir de 1995. Em 1996, o Conselho de Plano de Governo e Orçamento começa a se chamar Conselho Municipal do Orçamento Participativo. Mais do que uma mudança de nome, representa uma alteração significativa na condução

dos trabalhos: é retirada a vinculação do processo com o Gabinete do Prefeito. No artigo primeiro do Regimento Interno, assim fica definido:

“O conselho municipal do Orçamento Participativo é órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do município de Porto Alegre, de acordo com o que preconiza o artigo 116 da Lei Orgânica do Município.”

## OP nas Escolas

A partir de 1997, já sob a gestão de Raul Pont, que governa a cidade até 2000, a discussão do Plano Plurianual ganha maior amplitude. Desta vez, o projeto é encaminhado para análise nas então 16 regiões do OP e seis temáticas. Outra iniciativa importante no período é o chamado OP nas Escolas, instituído a partir de 1998, dentro do projeto Escola Cidadã, iniciado cinco anos antes. As primeiras iniciativas do projeto foram a implantação dos Conselhos Escolares<sup>33</sup>, criados por lei municipal aprovada em dezembro de 1992.

As escolas municipais recebiam recursos que elas mesmas administravam. Esses recursos eram utilizados para pequenos investimentos, consertos. “Não deixar o pequeno virar um grande conserto. Consertar uma goteira, um banheiro. Era muito mais fácil, rápido e eficiente a escola administrar diretamente”, diz Pont. A verba, no entanto, permitia também algumas iniciativas. “Começamos a trabalhar com a ideia de que este recurso ficaria disponibilizado para projetos que fossem construídos com a comunidade escolar, alunos e professores”, explica. Paralelamente, o OP nas Escolas desempenhava função educacional e de promoção da cidadania, de acordo com Pont: “A ideia era essa, fazer com que as crianças, professores e estudantes, os pais participassem desse processo estimulando-os a participar do OP geral. E o outro [o OP nas Escolas] era uma espécie de acúmulo para que o adolescente fosse se familiarizando com o princípio de que a população pode controlar o orçamento”.

<sup>33</sup> Órgão máximo da escola, com função deliberativa em questões administrativas, pedagógicas e financeiras. É composto por representantes eleitos de pais, alunos, funcionários e professores

Ricardo Stricker/PMPA



● Reunião do OP nas Escolas, em setembro de 2001

## 14. OP traz o Fórum

O Orçamento Participativo, que existia havia nove anos e era reconhecido internacionalmente, deu legitimidade para a realização do Primeiro Fórum Social Mundial (FSM), na capital gaúcha, em 2001. André Passos, ex-diretor do Gaplan, recorda que tudo começou com uma conversa entre o então prefeito Raul Pont e o jornalista francês Bernard Cassen, diretor-geral do *Le Monde Diplomatique*, que escrevera um artigo sobre o OP de Porto Alegre. Cassen, juntamente com os brasileiros Oded Grajew, empresário, e Francisco Whitaker, ativista social, membro da Comissão Brasileira Justiça e Paz<sup>34</sup>, projetava reunir, em algum lugar, os movimentos sociais do mundo inteiro. Pont e Olívio Dutra, então governador do Estado, sugeriram Porto Alegre como sede do encontro, pois a cidade era referência mundial em democracia participativa.

Para Assis Brasil Olegário Filho, ex-coordenador adjunto do Gaplan, a ideia de reunir movimentos sociais dos cinco continentes começou a ser gestada no Seminário Internacional de Democracia Participativa, ocorrido em Porto Alegre, em 1999, um ano antes do encontro, em Paris, de Cassen, Grajew e Whitaker. O Seminário reuniu representantes das Américas, Europa e Ásia e se transformou numa grande experiência para a realização do FSM. “Naquela época, os europeus questionavam a dívida externa e valorizavam as políticas nacionais. No Seminário, eles se perguntavam por que não reunir em Porto Alegre as entidades não-governamentais”, recorda Olegário.

Em entrevista à *Deutsche Welle*, no Brasil,

Grajew afirmou que o Fórum Social Mundial deveria ser o contraponto do Fórum Econômico Mundial, reunido, anualmente, em Davos, porque esse Fórum se mostrava insensível às questões sociais e ambientais. Cassen, falando ao jornal *Folha de S.Paulo*, de 25 de janeiro de 2001, disse: “Somos um fórum das sociedades. Davos é que é contra Porto Alegre”. Uma coisa era certa: as 20 mil pessoas que estiveram em Porto Alegre, de 25 a 30 de janeiro de 2001, constituíram um público bem diferente do de Davos.

O FSM reuniu sindicalistas, representantes de movimentos ecológicos, feministas, populares, de direitos humanos, de igrejas, associações, fundações e ONGs, entre outros, para debater, do ponto de vista dos cidadãos, alternativas econômicas, políticas, sociais, científicas e tecnológicas. O objetivo: construir outro mundo possível. A proposta era ter outro tipo de sociedade que não a baseada nas relações de mercado. Uma sociedade igualitária e democrática.

Os quatro eixos temáticos do Primeiro FSM foram: a produção de riquezas e a reprodução social, o acesso às riquezas e à sustentabilidade, a afirmação da sociedade civil e dos espaços públicos e o poder político e ética na nova sociedade. Em 2002 e 2003, a experiência se repetiu na capital gaúcha. Por isso, passou a ser chamado de Fórum de Porto Alegre. A cidade reconfirmou sua capacidade de mobilização social. Acompanhou, pelas ruas, marchas gigantescas, repleta de cartazes e bandeiras. Adquiriu um novo colorido. Visitantes da Ásia, da África e da América Latina

exibiam, alegres e esperançosos, seus trajes típicos. Jovens e adultos movimentavam com festas, músicas e discussões o Acampamento Intercontinental da Juventude, montado no Parque Harmonia.

De acordo com informações do FSM, constantes no site <http://forumsocialportoalegre.org.br/forum-social-mundial/>, o primeiro Fórum contou com cerca de 4,7 mil delegados, de 117 países. O segundo teve aproximadamente 50 mil participantes e 12 mil delegados, de 123 países. No terceiro, a participação dobrou: foram em torno de cem mil pessoas e 20 mil delegados de 123

países. No Acampamento, o público também foi grande: 2 mil pessoas, em 2001, 15 mil, em 2002, e 25 mil, em 2003.

As estatísticas mostram que não faltaram compromissos. Em 2001, houve 420 atividades auto-organizadas, 16 conferências e 22 testemunhos. No ano seguinte, as atividades auto-organizadas chegaram a 622. Foram realizados também 96 seminários e 27 conferências. No terceiro ano, as opções aumentaram ainda mais: 1.300 atividades autoorganizadas, 10 conferências, 22 testemunhos, 4 mesas de diálogo e controvérsias e 36 painéis.

---

<sup>34</sup> Organismo vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

## 15. Repensar o OP

Atrair a classe média para o OP e aumentar a participação nas plenárias são duas das principais ações que sempre estiveram entre as metas dos governos municipais, desde a criação do Orçamento Participativo. Para isso, foram criados os fóruns Temáticos e os Congressos da Cidade. No início de janeiro de 2001, o prefeito Tarso Genro (PT) anunciou, na Câmara de Dirigentes Lojistas, que até o final daquele ano promoveria um plebiscito.

Na consulta, os então 950 mil eleitores porto-alegrenses decidiriam sobre a aplicação dos recursos de investimento do município, que equivaliam a cerca de 20% do orçamento da cidade. “Queremos fazer um plebiscito, de caráter universal, para as pessoas votarem, aprovando ou não o Plano de Investimentos”, disse o prefeito, na ocasião. O vice-prefeito João Verle ficou encarregado de coordenar um Grupo de Trabalho (GT) de Modernização do Orçamento Participativo, criado para organizar, em seis meses, a consulta popular.

O GT não preparou o plebiscito, mas sugeriu a realização do Seminário “Orçamento Participativo: a experiência sob o olhar do mundo”, para o qual a prefeitura convidou pesquisadores dedicados à experiência do OP, de Porto Alegre. Do dia 31 de maio ao dia 2 de junho de 2001, 16 estudiosos reuniram-se com a missão de refletir sobre os limites do OP e apresentar propostas. Cada um deles recebera, previamente, um texto intitulado Rompendo com os limites, que resumia as preocupações do município com o processo. O Seminário contou com debates abertos ao público e mesas-redondas, das quais participaram apenas os pesquisadores e representantes da prefeitura. Entre as medidas adotadas, após o Seminário, estava a de

reduzir a apenas uma as duas rodadas de plenárias do OP, o que foi feito, após apreciação do Conselho do Orçamento Participativo.

Estruturado em 10 tópicos, o texto elaborado pela equipe do município discorre sobre os principais pontos de estrangulamento do OP, apresentado como “o elemento mais visível do processo de democracia participativa ou de participação popular”, que conta ainda com Conselhos Municipais, Fóruns e Conferências Setoriais e Conselhos gestores, entre outros. Neste cenário, em termos de atribuição, a relação do OP com as demais formas de participação pode parecer, às vezes, conflituosa, com ações sobrepostas. Dois exemplos de “conflito” são apresentados no tópico O Orçamento Participativo dentro de uma Democracia Participativa: as Temáticas e os Conselhos, que debatem temas como a Saúde, opinando sobre o orçamento, e o Orçamento Participativo Escolar (ver capítulo 13), que pressiona para aumentar seu poder de decisão.

Nos seus, então, 12 anos de vida, o OP contava com uma estrutura definida por meio de muitas discussões e da autorregulamentação, cujas regras são repensadas anualmente por delegados e conselheiros. O problema exposto aos pesquisadores no item O OP como produto histórico diz respeito à regionalização da cidade. A divisão em 16 regiões passou a “determinar a organização de outros espaços como a regionalização de Conselhos”, tendo, também, surgido a necessidade de repensar o desenho regional, pois algumas das áreas são pequenas, contando com infraestrutura, e outras carentes são muito grandes. O GT conclui que “os critérios de divisão de recursos não são suficientes para garantir a equidade entre as mesmas”.



● Seminário reuniu especialistas em 2001 para refletirem sobre limites e propostas para o OP

O terceiro tópico trata de quantidade versus qualidade – como aumentar a participação no OP de forma crítica e organizada. Há propostas de recorrer à votação, permitindo, por exemplo, que uma das prioridades temáticas seja escolhida pelo voto popular, e de permitir a participação de grupos sociais específicos, como aconteceu em Belém (PA), que organizou a Plenária da Juventude. Para qualificar a participação, a ideia é capacitar os delegados e preparar ainda mais o trabalho dos Coordenadores Regionais, encarando o acompanhamento às microrregiões “como um trabalho de estruturação tão importante como foram os Fóruns de Delegados”.

Outro desafio – Solidariedade versus Competi-

ção – é o de aprofundar a “Cultura da Solidariedade”, em que as soluções sejam benéficas a todos. Na definição de prioridades das demandas e na incorporação de novos grupos, muitas vezes, predominam a competitividade e o espírito de corpo. Um dos pontos mais frágeis do processo é o da comunicação, havendo dificuldade de produzir materiais com linguagem acessível a todos os participantes. Tentando resolver o problema, foi criado um glossário na página do OP na Internet, afirma o tópico Linguagem acessível versus Conteúdo.

De acordo com o texto do GT, as relações entre governo e OP são bastante dúbias (Auto-organização versus Dependência do Governo). A administração pública fornece toda a infraestrutura para as grandes

reuniões, seguidamente apresenta questões ao Conselho do Orçamento Participativo para serem tratadas como emergenciais, quando poderiam ter outro ritmo, e também leva ao debate no OP assuntos que poderiam ser resolvidos pelo próprio município.

Outro caso detectado foi o do esvaziamento de certas entidades como aconteceu com a União das Associações dos Moradores de Porto Alegre (UAMPA). Seria preciso estabelecer se esta perda de poder ocorre devido ao processo do OP. Os pesquisadores foram alertados sobre a falta de visão geral da cidade nas discussões do OP (Localismo versus Globalismo). Elas estão centradas na busca de respostas para os problemas de ruas, bairros e regiões. É sentida também a falta de articulação com os debates do Orçamento do Estado.

No item Universalidade versus Diversidade, o texto deixa claro que o olhar do OP muda com a criação das temáticas. Antes voltado apenas a conquistar obras de estrutura urbana, com as temáticas atrai pessoas com reivindicações diferentes, como de políticas sociais. Foi por meio das Temáticas que tanto o movimento pelos direitos das crianças e dos adolescentes quanto o movimento das pessoas portadoras de deficiência passou a integrar o OP. O mesmo não aconteceu com outros segmentos, como o de mulheres, idosos, jovens e minorias étnicas. Um dos grandes desafios do OP, portanto, é o de priorizar os mais carentes, sem excluir os demais. “A aproximação com os setores das classes médias urbanas é muito importante para a diversificação do público do OP”, afirma o texto.

Vanguarda que se apropria do processo versus popularização da experiência é o tema do penúltimo tópico. Ele trata basicamente de dois pontos, que fazem com que uma minoria domine o processo do OP: o grande número de reuniões e a complexidade do Regimento Interno. Saídas propostas: simplificar as regras e diminuir o número de reuniões, eliminando uma das duas rodadas de plenárias. Com esses objetivos, foi criada a nova página do OP na Internet, permitindo aos interessados acessar informações detalhadas sobre o seu funcionamento e enviar sugestões de demandas.

A estrutura da participação versus a estrutura do estado é o assunto do último tópico do texto que

provocou os pesquisadores a analisar o momento vivido pelo OP e apresentar propostas. Cada um deles elaborou um trabalho, publicado no livro *Construindo um Novo Mundo – Avaliação da experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre – Brasil*, organizado por João Verle e Luciano Brunet. Ao longo dos 12 anos de existência do OP, diz o décimo item, “muita coisa alterou no interior da prefeitura”, mas “não se verificou nenhuma mudança de vulto no que diz respeito à estrutura geral da prefeitura”.

Dos debates públicos e das mesas-redondas saíram várias contribuições, sistematizadas pelo Grupo de Trabalho. Duas das mais importantes, colocadas em prática já em 2001, dizem respeito à Internet: as pessoas podem se cadastrar na página do OP e enviar sugestões de obras e serviços e também no site é feita a prestação de contas permanente, com a publicação do Plano de Investimentos e Serviços. Os internautas que fazem sugestões são convidados a participar da reunião que avaliará suas propostas (ver capítulo 22).

Com base nas contribuições, o GT definiu os novos critérios que devem nortear os debates do OP: ampliar o número de participantes em uma velocidade superior a atual, qualificar a participação em termos de formação e de compreensão da cidade como um todo, incorporar novos grupos sociais que não participam, ou cuja participação é sub-representada (negros, jovens, setores mais empobrecidos), estimular a solidariedade entre os participantes, simplificar o processo, diminuir a quantidade de reuniões, evitar que grupos se apropriem das informações e do domínio das regras do processo, massificar e melhorar a qualidade da comunicação e aproximar/integrar com o processo do Orçamento do Estado.

Tendo em vista esses critérios, o GT propôs um novo ciclo para o OP, mudando a forma como se davam as discussões. Entre os aspectos mais relevantes estão a realização de apenas uma plenária por região e temática, a instituição da assembleia municipal, com a participação de delegados e conselheiros, e a decisão de que o Plano de Investimentos e Serviços passa a ser aprovado pelos Fóruns de Delegados Regionais e Temáticos. Todas as medidas começaram a ser adotadas em 2002.



## 16. Novo governo

Nas eleições municipais de 2004, o PT tentava conquistar a prefeitura de Porto Alegre pela quinta vez consecutiva e completar 20 anos no poder. Nove candidatos disputavam a vaga. Mas, a campanha acabou polarizada entre o candidato da Frente Popular, Raul Pont (PT), e José Fogaça, do PPS, que venceu em segundo turno (53,32% dos votos) com apoio do PTB. O Orçamento Participativo foi a vedete do pleito. Petistas acusavam a oposição de pretender terminar com o OP.

Fogaça prometia dar continuidade ao processo. Seu lema era seguir com o que estava dando certo e mudar o que não estava. Participantes do Orçamento Participativo tinham razões para desconfiar das promessas do eleito: para a vice-prefeitura fora o petebista Eliseu Santos, que não poupava críticas ao OP, na campanha eleitoral, e no secretariado se encontrava Cezar Busatto, ex-deputado peemedebista, então reconhecido pelo combate, sem tréguas, ao OP.

Busatto conta que antes mesmo da campanha de 2004 já estava convencido da importância do Orçamento Participativo. “O OP era um instrumento das comunidades pobres da cidade, uma alternativa para inverter as prioridades em favor dos mais pobres. Um processo democrático que representou grande avanço em relação ao velho clientelismo, em que é preciso bater na porta do vereador ou deputado e trocar benefícios por voto.” A grande surpresa do atual secretário de Governança Local foi a capacidade das lideranças de diferenciar o que era o PT e o que era o OP. “Eles diziam: ‘o OP é nossa ferramenta para trazer benefícios às nossas comunidades’”. Ainda deputado estadual, em 2002, abriu diálogo com

o PT, convidando vários secretários municipais para um debate sobre políticas públicas.

Aproximou-se de Hélio Corbellini, ex-secretário-geral do governo Olívio Dutra, líder “de um grupo do qual fazia parte Paulo Silva, grande militante do OP, em Porto Alegre”. “Por meio do Hélio Corbellini e do Paulo Silva, conseguimos criar uma base de entendimento, que fez com que uma parcela de líderes atuantes no OP se dispusesse a apoiar o Fogaça para uma mudança na cidade, com condições de preservar o OP, de mantê-lo, despartidarizando-o e procurando fazer com que honrasse, com mais efetividade, as demandas de todas as comunidades”, afirma Busatto.

Corbellini reconhece que teve papel importante na transição municipal. Revela ter indicado nomes como o de Paulo Silva para exercerem funções na administração. “Pessoas que já trabalhavam no OP, seja no governo ou fora dele, e que eram vinculadas a mim”, diz Corbellini. “Colocamos agentes comunitários na estrutura do governo. Lideranças comunitárias, que não eram do PT.” Paulo Silva, que acabou assumindo a Gerência do Orçamento Participativo<sup>35</sup> de 2005 a 2013, revela ter atuado para aproximar integrantes do OP e Fogaça: “No primeiro dia de campanha, levei Fogaça para almoçar com conselheiros” em um tradicional restaurante do Mercado Público. Uma foto do encontro foi publicada na capa de um dos principais diários da cidade.

José Fogaça recorda que foi até ao Conselho do Orçamento Participativo ainda no período eleitoral. “O primeiro contato foi muito duro. Havia uma postura de muita desconfiança.”. Nesta reunião, o candidato se comprometeu a manter “todas as práticas do

OP, como sistemas de escolhas e de representação e modelo de assembleia”. Fogaça, como Busatto, afirma que o objetivo era retirar do COP a “forte conotação partidária e dar a ele um sentido de crítica de Estado, algo permanente, que não pertencesse a qualquer facção política ou ideologia, que fosse uma prática permanente da cidade. Nós queríamos não só respeitar a história do OP, a história dessa participação popular, mas também respeitar os compromissos e as decisões tomadas tanto pelo COP quanto pelas assembleias nos bairros e nas diversas regiões”.

Depois de eleito, voltou ao Conselho. A rejeição continuava alta. Roberto Ivan Jakubaszko, conselheiro da temática de Desenvolvimento Econômico, Tributação, Turismo e Trabalho, sentiu a tensão existente na sala 10 do Mercado Público, onde o COP se reunia até o incêndio que atingiu o prédio, em 2013. O local estava lotado. “Tinha gente encostada nas paredes. Havia mais de cem pessoas.” Jakubaszko se propôs a aliviar o ambiente: “Quando senti que a coisa ia explodir, levantei e disse: ‘Muitos prefeitos passaram pelo COP. Isso não é um beija-mão. Escutamos a todos, sempre. E vamos escutar o prefeito Fogaça, a quem peço uma salva de palmas’. A reunião fluiu. Houve cobranças, mas foi muito boa.”

O primeiro ano de governo – ressalta o ex-prefeito – foi complicado. Enfrentou a resistência de alguns setores. “Era preciso comprovar o nosso compromisso com a manutenção do modelo e, também, com o cumprimento das demandas.” Os problemas começaram a diminuir, acredita Fogaça, com a realização de obras solicitadas desde 1991. “Procuramos atender as demandas atrasadas e as presentes, para não ficar a argumentação de que estávamos partindo do zero.” Para Busatto, “o que realmente garantiu a continuidade do OP foi a força dele como ferramenta em favor das comunidades mais pobres”.

Plínio Zalewski, gestor público e ex-delegado do Orçamento Participativo, foi indicado, juntamente com Paulo Silva, para coordenar a transição dentro do OP. Ele percebia a existência de um problema: a proporcionalidade entre recursos existentes e demandas priorizadas pelo OP. Os participantes tomavam decisões sem saber se obras e serviços decididos cabiam nos recursos municipais. Para Plínio, fazia falta capacitar delegados e conselheiros e lhes dar condições de conhecer melhor suas regiões. Atualmente, eles contam com os indicadores fornecidos pelo ObservaPoa e passam por cursos do CapacitaPOA.

---

<sup>35</sup> Setor da Secretaria de Governança Local que contempla principalmente a realização do ciclo do OP



## 17. Governança Solidária Local



Ivo Gonçalves/PM/PA

- Seminário para apresentação do Programa de Governança Solidária Local a conselheiros do OP, em fevereiro de 2005

Com a criação da Secretaria de Governança Local, Porto Alegre ganha nova ferramenta de participação popular. O Programa de Governança Solidária Local (PGSL) articula parcerias entre governo, comunidade, empresas privadas e organizações da sociedade civil, para ações de cooperação e ajuda mútua, destinadas a beneficiar, com recursos extra-orçamentários, moradores de 17 regiões, 83 bairros e cerca de 400 vilas da cidade. A Lei 9.693, de 29 de dezembro de 2004, que deu origem à secretaria, foi elaborada durante a transição do governo João Verle, último dos quatro da Frente Popular, para o de José Fogaça (PPS), eleito em 2004. A estrutura do programa e atribuições são estabelecidas pelo Decreto 14.816, de 27 de janeiro de 2005.

Fogaça acredita que sua administração intensificou, “aumentou exponencialmente”, o sistema já existente de alianças com a comunidade. “A prefeitura já fazia convênios com as entidades locais, associações de bairros ou de moradores. Nós apenas incrementamos, demos um novo conteúdo de governança solidária”, afirma. O novo governo reconhece a existência de “um capital social riquíssimo” nas comunidades, em que os moradores prestam serviços à coletividade, atendendo crianças, ajudando mães trabalhadoras que precisam de creche para deixar seus filhos em segurança e manterem seus empregos. Essa visão da realidade leva Fogaça a tornar prioritária a política de governança solidária. “O conceito de governança parte da ideia de que este capital, esta capacidade produtiva e de gestão, este potencial existente na comunidade devem ser aproveitados.”

Cabe ao governo municipal ajudar a comunidade a protagonizar seus avanços, encontrar seus caminhos futuros, sem qualquer tipo de dominação. Contribuir para que as pessoas desenvolvam suas capacidades de gerar soluções e resolver problemas existentes nos locais onde vivem. O papel da prefeitura é de apoio, de parceira, tal como o de associações, ONGs, entidades de classe e empresas privadas. Nenhum parceiro tem o direito de dominar o processo, usufruir dele ou tirar proveito político partidário, alerta Fogaça. Eles devem apenas garantir “que as

coisas aconteçam, fornecendo recursos e apoiando com sua capacidade de gestão”.

As capacidades existentes nas localidades são os ativos sociais. Quanto mais conexões existirem entre os ativos, mais fortalecida ficará a comunidade, que conta também com os empreendedores sociais, aquelas lideranças reformadoras e revolucionárias. Cezar Busatto e Jandira Feijó afirmam em “A Era dos Vagalumes – O Florescer de uma Nova Cultura Política” que, nos primeiros anos da secretaria de Coordenação Política e Governança Local, puderam “identificar inúmeros empreendedores sociais entre as lideranças comunitárias, servidores públicos, colaboradores de empresas privadas e representantes de entidades de classe”.

De acordo com os autores, “uma sociedade moderna, voltada à solidariedade e disposta a oxigenar suas relações, tem o dever de valorizar seus empreendedores sociais. Um poder público oxigenado – menos centrado em uma máquina burocrática distante da sociedade – tem o dever de estimulá-los”. São essas lideranças que apresentam melhores condições de interferir “na realidade em que estão inseridas”.

A criação da Secretaria de Governança Local e do Programa de Governança Solidária Local se dá em um momento favorável, mas também crítico. Em Porto Alegre, a consciência participativa estava consolidada. Os porto-alegrenses estavam acostumados, havia anos, a discutir problemas em associações, como a de moradores e de bairros, conselhos municipais, Orçamento Participativo e Congresso da Cidade.

Nesta época, também, no Brasil, como no resto do mundo, e, em especial, no Rio Grande do Sul, a responsabilidade social passara a ser adotada pelas empresas privadas, preocupadas em investir na melhoria de vida das comunidades existentes no seu entorno e, também, na sustentabilidade do planeta. Mesmo que às vezes ajam interessadas em reforçar a imagem de suas marcas, indústria e comércio estavam sensíveis a contribuir, com recursos financeiros ou humanos, para a solução de problemas enfrentados pelos menos favorecidos.

Oded Grajew, empresário, fundador do Ins-

tituto Ethos, idealizador do Fórum Social Mundial (ver capítulo 14) e ex-assessor especial do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva, defende a adoção pelas empresas de práticas responsáveis. Diz que elas devem participar da democracia e junto com os governos, sem interessar a que partidos pertençam, assumir a responsabilidade pelo interesse público.

Se o sentimento de solidariedade é visível e forte, as críticas contra a proposta do governo Fogaça também são intensas. Adversários políticos veem no surgimento da Secretaria de Governança e do Programa de Governança Solidária medidas para acabar com o Orçamento Participativo. Conselheiros do OP se sentem inseguros. Não acreditam na promessa do novo prefeito de mantê-lo em funcionamento. “A governança solidária é o núcleo de pensamentos da nossa proposta de governo e, é claro, que ela está perfeitamente compatibilizada com a ideia do Orçamento Participativo”, afirma Fogaça.

Líderes do Orçamento Participativo, como Antônio Viana Carboneiro, o Antônio Papeleiro, e Eduíno Mattos, independente de o OP ter continuado, acusam até hoje a secretaria e o programa de terem enfraquecido o processo de participação popular instituído no governo Olívio Dutra. Eduíno compara uma ferramenta à outra: “Não sou contra a Governança, mas não é a mesma coisa que o OP. Não é muito democrática”. Fogaça contrapõe: “O conceito de governança é bem mais amplo. Dentro da Governança cabe muito bem o Orçamento Participativo. Dentro da Governança cabem outras formas de ação que não só a de decisão do orçamento”.

No início, foi difícil implantar o Programa de Governança Solidária Local. A administração que substituiu os governos da Frente Popular é qualificada por seus adversários de direita e neoliberal. O secretário de Governança Local, Cezar Busatto, lembra que o preconceito começou a diminuir, até se extinguir, com a instituição da Gerência do Orçamento Participativo, a presença do novo governo nas assembleias de regiões e temáticas e a execução de obras novas e das que estavam em andamento. “Começaram a perceber que a governança local não era

uma ameaça. Com isso, readquirimos a capacidade de interlocução em alguns segmentos e a compreensão da nossa visão por outros.”

Busatto ressalta que o OP é importante para a definição democrática do orçamento da cidade. Tal posição é repassada ao Conselho do Orçamento Participativo. Júlio Pujol, ex-coordenador adjunto do OP, diz que o trabalho da coordenação era dizer que o processo seria mantido. “O OP já tinha 16 anos, estava consolidado. As comunidades tinham se apropriado dele. A Governança era um programa novo que ninguém entendia. As pessoas queriam entender o que significava governança.”

De acordo com a legislação, a secretaria deve promover o diálogo entre os vários atores sociais e constituir parcerias, visando a dar soluções qualificadas aos problemas locais (regiões, bairros, vilas, ruas), aplicando, dessa forma, o conceito de governança solidária local; articular e coordenar a política interna e externa; preservar e aprimorar o Orçamento Participativo; implantar e gerenciar o PGSL e dialogar com os Conselhos Municipais. A instituição do Programa de Governança Solidária Local está ligada aos conceitos de territorialidade, transparência, voluntariado e parcerias.

Plínio Zalewski recorda a primeira vez que foi ao COP apresentar o programa. “Eu dizia: isso está no Caderno de Resoluções do IV Congresso da Cidade. Mas foi muito difícil, porque muitos dos que estavam no governo tinham sido contra o OP. E, obviamente, havia um alto grau de desconfiança com a nova administração”, relata. Criar parcerias, incluir a classe média no processo, segundo Plínio, era visto como uma quase traição ao processo.

Plínio acredita que o PGSL deveria ter sido feito “por dentro do Orçamento Participativo”. Ele considera um erro ter criado duas estruturas, a do OP e a do Programa de Governança Solidária Local. Reconhece, porém, que isso seria difícil, devido às suspeitas existentes entre os conselheiros. Também cita o preconceito que havia com a palavra governança. Para os adversários, governança era conceito puramente empresarial, o que contribuía para os atores do OP dizerem: “Eles querem fazer um processo que

tenha a cara dos empresários”. No entanto, a palavra governança começou a ser usada pelo ex-presidente Lula e pela presidente Dilma Roussef. “Hoje – afirma Plínio – todo mundo fala em governança e não tem problema algum.”

As teorias sobre espaço e território do geógrafo e pensador brasileiro Milton Santos inspiraram Cézár Busatto a definir a territorialidade como um dos principais conceitos para o desenvolvimento do programa. “As coisas têm de acontecer onde as pessoas vivem, fazem seus projetos e conseguem articular as melhorias para as comunidades e suas famílias”, afirma. “É no espaço público real que se aprimora a democracia efetiva, a do cotidiano, a das relações sociais. É aí que se consegue realizar a transversalidade das relações sociais.” É do convívio entre as pessoas, da adesão voluntária, que surge o principal agente do PGSL: a Rede de Governança Solidária Local, que tem, entre seus valores fundamentais, a democracia e o desenvolvimento humano e social sustentável. A existência da Rede coíbe a centralização do poder, o partidarismo, o assistencialismo e o clientelismo.

Prática complementar ao Orçamento Participativo, a Governança Solidária Local se baseia na cooperação, confiança e ajuda mútua. Seus recursos não se limitam ao orçamento municipal como no caso do OP, mas têm múltiplas origens, além do governo: a própria comunidade, associações, ONGs, empresas, entidades de classe. As parcerias ajudam a superar a falta de verbas, em geral, enfrentada pelo município e facilitam a concretização de projetos sonhados pelas pessoas das camadas mais pobres, fazendo florescer o local onde moram. O resultado é sentido na base da sociedade, devido à movimentação dos cidadãos, independente do partido que estiver no governo.

“A Governança Solidária surge, em primeiro lugar, para articular as diferentes formas de participação no desenvolvimento local e para tentar incorporar outros parceiros no processo, criando laços de solidariedade entre eles. Incorpora novos setores para mobilizar outros recursos”, afirma Busatto. “Quando um grupo de pessoas consegue se juntar de forma solidária, colaborativa, com relações de confiança, em torno de uma

causa, essa causa tem tudo para ser bem-sucedida.”

Característica comum ao OP e ao PGSL é, também, o voluntariado. Os cidadãos se integram espontaneamente ao programa, mobilizam outras pessoas, dialogam com os diversos atores sociais, articulam recursos e soluções para os problemas que os atingem. Também se tornam fiscais do Estado, provocando ainda mais transparência nas ações das autoridades e nas contas municipais. O surgimento desse tipo de empreendedor social é estimulado pelo PGSL, que prega o compartilhamento de responsabilidades.

O indivíduo não apenas reivindica ou reage ao que é proposto. Ele é propositivo, dá sugestões, apresenta propostas, ajuda a construir a agenda de sua região e a descentralizar as decisões, tornando-se responsável pelas ações, junto com os demais parceiros. O programa prega a política da corresponsabilidade, exigindo contrapartida dos participantes, definida pelo grupo local da Governança Solidária. Nada é resolvido em assembleia. A votação é substituída pelos “processos de interlocução política e de construção progressiva de consensos”, segundo Jandira Feijó em “O que é o Programa de Governança Solidária Local”, publicado no livro “Olhares sobre a experiência da governança solidária local em Porto Alegre” (Feijó & Franco, 2008).

A entrada em operação do PGSL segue alguns passos. O primeiro deles é o da sensibilização das autoridades municipais e da capacitação de agentes do governo e da sociedade, para articular as Redes de Governança Solidária Local em cada uma das 17 regiões da cidade. Lideranças governamentais, empresariais e da sociedade civil de cada região colaboram na materialização de projetos definidos como prioritários para o futuro de sua área. Muitas propostas repetem reivindicações antigas, que não foram contempladas pelo Orçamento Participativo, por razões técnicas ou por falta de capital. São feitos diagnósticos das dificuldades e dos potenciais da região, que serão usados na solução dos problemas.

A Equipe de Articulação, formada pelo Comitê Gestor (composto por órgãos municipais, Centros Administrativos Regionais e OP) e representantes de

empresas, organizações da sociedade civil e demais entidades existentes na região, estimula a formação da Rede de Governança Solidária Local, primeiro, nas regiões, depois nos bairros, nas vilas e nas ruas. Os interessados devem se inscrever formalmente nas redes. São eles que validam ou não o que é produzido pelas equipes de articulação.

Cabe à Equipe de Articulação promover o Seminário Visão de Futuro, em que as regiões desenham projetos para os próximos 10 anos, e elaborar o Plano Participativo, alicerçado no diagnóstico feito, anteriormente, dos problemas e potencialidades locais. As ações de desenvolvimento escolhidas são submetidas à Rede de Governança Local. Outro passo na implantação do PGSL é a formulação da Agenda de Prioridades, igualmente validada pela Rede de Governança Local. Por fim, a Equipe de Articulação conclui o Pacto de Governança Solidária Local – compromissos da Agenda de Prioridades assumidos por todos integrantes da Rede.

O Comitê Gestor Local faz a articulação entre OP e PGSL, facilita a ação municipal nas áreas, dá respostas adequadas às peculiaridades de cada região, bairro ou vila e promove a solidariedade. Busatto, no entanto, considera que a forma de instituição do Comitê foi um erro, devido à sua visão centralizada (“Um governo centralmente instituído tende a pensar só a partir da estrutura central”), o que dificulta a descentralização e a territorialização da gestão. “Não nos demos conta dessa contradição, que é real, entre o fortalecimento do poder central e o do poder descentralizado territorialmente.”

O secretário considera que esse erro fez com que os dois pontos essenciais para a governança solidária perdessem fôlego e só voltassem a ser discutidos em 2012. “É quando se fortalecem os Centros Administrativos Regionais e se consegue os Comitês Gestores de Território, que estão em fase de consolidação”. Ele reconhece que no momento há uma tensão, gerada pela mudança “de uma cultura política centralizada, instrumentalizada pelo interesse eleitoral, para uma cultura política territorial, que preza os cidadãos e os interesses comunitários”.

Tanto o OP, pelas decisões participativas, quanto o PGSL, pela colaboração e estabelecimento de parcerias entre governo, comunidade e organismos da sociedade civil contribuem, profundamente, para a inclusão dos mais pobres e o desenvolvimento sustentável da cidade. Se o primeiro está limitado a decisões com prazo de um ano e recursos orçamentários, o outro pode pensar o futuro por prazo mais longo e com mais recursos.

No site da Secretaria de Governança Local são encontrados exemplos de programas e ações desenvolvidas por meio de parcerias. Uma delas, entre a prefeitura e a Ordem dos Advogados do Brasil, seção Rio Grande do Sul (OAB/RS), possibilitou a criação da Casa de Mediação, gestora de conflitos. Na Casa, advogados, psicólogos e sociólogos ajudam, gratuitamente, a resolver questões familiares, conjugais, de vizinhança e profissionais, entre outras.

José Fortunati, prefeito de Porto Alegre, reafirma a complementaridade do OP e do PGSL, citando o caso da conservação da Praça Carlos Simão Arnt, conhecida como Praça da Encol. Participantes do Orçamento Participativo decidiram pela reforma da área, mas não havia recursos para a obra. Surgiu então a ideia de recorrer à Governança Solidária Local, que coordenou o diálogo entre o OP, poder público e empresas privadas em busca de solução para a revitalização do local. “Chegou-se ao consenso de que a praça fosse adotada, sem restrição ao uso público. A empresa Melnick Even foi o parceiro privado que dotou a praça de quadras esportivas, academia para a terceira idade e iluminação. É um símbolo de adoção”, afirma Fortunati.

Outro exemplo de governança solidária citado pelo prefeito é o da construção do Hospital da Restinga, que envolveu os governos municipal, estadual e federal e o Hospital Moinhos de Vento. Dedicado exclusivamente a pacientes do SUS, o hospital atende cerca de 110 mil habitantes da Restinga e da região Extremo-Sul. “Hoje – conclui Plínio – as pessoas estão com iniciativas, em Porto Alegre, que não eram tomadas até o advento deste processo de Governança Solidária Local.”

## 18. Observatório da Cidade

Luciano Lanes/PMPA



- Parte da equipe do Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPoa) em 2014, então coordenado por Adriana Furtado (D). À esquerda, Rodrigo Rangel, coordenador do Observatório na publicação dessa obra

Referência mundial em democracia participativa, a capital gaúcha conta com um importante instrumento na luta contra a exclusão: o Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA), criado em 2006, com a missão de reunir e disponibilizar informações, que revelem os problemas enfrentados por bairros e regiões e também a capacidade que eles têm de resistir e reagir às situações adversas.

“Uma das coisas mais importantes para quem toma decisões é conhecer a realidade social de seu bairro, de seu território, saber sobre os equipamentos que existem ou não ali, saber o que é realmente essencial”, afirma o ex-prefeito José Fogaça, em cujo governo foi concebido o ObservaPOA. “Às vezes, você reivindica um posto de saúde quando a questão mais importante é uma creche. Os dados do Observatório são importantes para esclarecer os cidadãos que participam do Orçamento Participativo sobre as reais necessidades do local onde vivem.”

O ObservaPOA começa a nascer no momento em que o secretário de Governança Local, Cezar Busatto, recebe o livro “Mapa da Inclusão e da Exclusão Social de Porto Alegre”, preparado por um grupo multidisciplinar de técnicos da prefeitura e publicado no final do governo João Verle. “O livro mostrava como a cidade é desigual”, diz o secretário. “Por exemplo, o índice de mortalidade infantil no bairro Moinhos de Vento é de primeiro mundo. No Mario Quintana é escandaloso.”

Impressionado com os dados contidos na publicação, ainda durante a transição, Busatto convidou a socióloga Adriana Furtado, uma dos autores do estudo, para conversar. Os dois convergiram sobre a importância de seguir com o trabalho, de oferecer informações às comunidades para que possam se conhecer melhor, interagir com o governo municipal em igualdade de condições e decidir sobre o que é realmente prioritário. Integrantes do grupo que fez o Mapa foram chamados para implantar o ObservaPOA, instrumento de informação e qualificação da política participativa.

Plínio Zalewski diz que naquele momento Adriana estava preocupada em convencer os

conselheiros do Orçamento Participativo a analisar as informações sobre os bairros, para saber quais os de maior vulnerabilidade, os que mereciam os recursos. “Ela cruzava o público de uma região com o de outra e mostrava: ‘este é mais vulnerável’”. A socióloga recorda que a implantação do ObservaPOA foi feita durante um ano. Houve discussão sobre o projeto com professores dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e Economia, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e do Programa de Pós-Graduação em Economia, da Pontifícia Universidade Católica (PUCRS) e com representantes do OP e de conselhos municipais.

Ao mesmo tempo, a equipe de técnicos pesquisava dados que comporiam o primeiro grupo de informações fornecido pelo Observatório. “As dificuldades foram de disponibilidade de informação, de encontrar dados consistentes para falar das regiões e dos bairros e, também, de como apresentar, de formas simples, inteligíveis, compreensíveis, as informações mais complexas”, afirma Adriana, primeira coordenadora do ObservaPOA. O propósito é atingir os cidadãos comuns. E a prioridade “sempre foi mostrar as desigualdades entre as regiões da cidade, compreendê-la e assim pensar em políticas públicas”.

O Observatório porto-alegrense foi criado dentro do contexto do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP), que reúne 600 parceiros entre cidades e organizações e do qual Porto Alegre já fazia parte, e da organização Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), que representa 100 mil cidades, engajadas nas Metas do Milênio, estabelecidas pela ONU para 2015. Tudo começa em 1995, quando é criado o programa URB-AL, integrado por redes de cooperação. O intuito do programa é promover intercâmbio entre autarquias da Europa e da América Latina e, assim, descentralizar as relações internacionais.

Até 2002 o URB-AL contava com oito redes temáticas: droga e cidade, conservação dos contextos históricos urbanos, democracia na cidade, cidade como promotora de desenvolvimento

econômico, políticas sociais urbanas, meio ambiente urbano, gestão e controle da urbanização, e controle da mobilidade urbana. De 2003 a 2007, são acrescentadas as seguintes redes: financiamento local e orçamento participativo, luta contra a pobreza urbana, promoção das mulheres nas instâncias de decisão locais, cidade e sociedade da informação, e segurança do cidadão na cidade. Porto Alegre coordena a rede de financiamento local e orçamento participativo (Rede 9), e participa de outras duas: democracia na cidade (Rede 3) e luta contra a pobreza urbana (10).

Foram as cidades participantes da Rede 3 da URB-AL que sentiram a necessidade de criar observatórios locais para gerar informações sobre os temas de que tratam as redes do programa, disseminá-las e compartilhá-las, qualificando a participação popular. Surge então o OIDP, ligado à Rede 3 da URB-AL. Porto Alegre cria o seu observatório logo depois, com indicadores que privilegiam três áreas: social, gestão e política. É o primeiro observatório da Rede, mantido pelo poder público. Composto por Conselho Gestor, Comitê Gestor, Comitê Técnico e Secretaria Executiva, o Observapoa é o braço latinoamericano do OIDP, sediando seu escritório regional. “O Observatório é conhecido mundialmente”, orgulha-se Busatto.

“O ObservaPOA atua em duas frentes”, afirma Adriana Furtado. “Fornece informações para qualificar o processo de decisão e democratiza informações sobre a cidade”. Participantes do OP e do Programa de Governança Solidária Local (PGSL) se informam por meio de seminários e oficinas, realizadas também para o público em geral, do material impresso, como livros, produzido pelo Observatório e do site (<http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/>), onde é possível encontrar mapas, o atlas do desenvolvimento, publicações e indicadores da cidade, das 17 regiões do Orçamento Participativo e dos 83 bairros.

Fogaça conta que quando assumiu a prefeitura sentiu falta de dados georreferenciados, que indicassem o local exato de escolas, postos policiais e de

saúde, ruas, hospitais. Plínio fala sobre os exercícios feitos com mapas georreferenciados pela equipe de Fogaça, antes mesmo de ele conquistar a prefeitura. Descobriram que, na Região Nordeste, havia muitas mulheres chefes de família. “Obviamente logo pensamos em creche e cruzamos as duas informações, por meio dos mapas, e chegamos à conclusão de que o lugar onde havia menos creches era a Região Nordeste”, recorda Plínio.

“Depois cruzamos, no Rubem Berta, informações sobre o grupo etário de 14 a 20 anos, o maior do bairro, e sobre escolas de segundo grau. A que havia lá era para 20 turmas.” Exercícios como esses demonstram que a política tradicional aloca recursos sem critérios ou por critérios políticos, para atender a clientela eleitoral. E que a decisão popular não garante a solução de problemas realmente prioritários. Às vezes a comunidade pede uma escola e o problema, na verdade, é de transporte escolar. Ou reivindica outro posto de saúde, quando o problema está no acesso ao local.

Para sanar a falta de dados georreferenciados, o ObservaPOA trabalha com o Sistema de Informações Geográficas, um software que permite construir o mapa da área, localizando todo equipamento existente na região ou no bairro, e cruzar dados estatísticos e áreas geográficas. Essas informações georreferenciadas ajudam a consolidar a participação cidadã. No Relatório “Para um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre, de 2008”, o Banco Mundial vê no OP uma ferramenta não apenas para instrumentar os integrantes da democracia participativa, mas também para “ajudar a prefeitura a aperfeiçoar o monitoramento do impacto de seus vários programas”.

Se Geny Pinto Machado, 81 anos, conselheira por quatro mandatos da Região Extremo Sul e presidente da Associação dos Moradores do Bairro Chapéu do Sol (ver capítulo 12), consultar o site do Observatório saberá que os 2,3 mil moradores do seu bairro representam 0,16% da população do município e que o rendimento médio dos respon-

sáveis por domicílio é de 1,59 salário mínimo. Ela também pode comparar a realidade da sua região com a do Centro ou de outra qualquer.

É só clicar em Indicadores, depois em Porto Alegre em Análise, e escolher as informações que achar prioritárias, entre 18 temas: assistência social, cidades sustentáveis, cor/raça, cultura, deficiência, democracia participativa, desenvolvimento humano,

educação, eleições, gênero, infográficos, infraestrutura, meio ambiente, mobilidade, população, saúde, segurança, trabalho e renda. Escolhidos os temas, é preciso decidir sobre que indicadores se informar. Em algumas regiões, como o Centro, os temas compreendem mais de 280 indicadores. Para a cidade, há 170. Geny pode montar o seguinte quadro comparativo:

TEMAS	INDICADORES DO TEMA	BAIRROS – NÚMEROS ABSOLUTOS	
		Extremo Sul	Centro
População (dados de 2010)	Total	34.873	276.799
	População branca	29.039	254.918
	População negra	5.499	20.011
	Demandas solicitadas	15 (menos 21,05% do que em 2013)	18 (mais 5,88% do que no ano anterior)
	Participantes em assembleias regionais do OP	1.443 (83,12% a mais do que em 2013)	953 (mais 4,50% do que em 2013)
Educação (dados de 2013)	Abandono escolar ensino fundamental	83 (117,02% a mais do que no ano anterior)	156 (melhorou 32,35% em relação a 2012)
	Abandono escolar ensino médio	120 (23,14% a mais do que no ano anterior)	1.370 (piorou 7,43% em relação a 2012)
	Aprovação ensino fundamental	3.659 (piorou 4,21% em relação a 2012)	18.783 (melhorou 0,60% em relação ao ano anterior)
	Aprovação ensino médio	596 (melhorou 0,41% em relação a 2012)	11.645 (mais 5,82% do que em 2012)
Saúde (dados de 2012)	Mortalidade infantil (até 364 dias de vida)	10 (piorou 141,56% em relação a 2011)	15 (menos 29,85% do que em 2011)
	Mortalidade infantil de menores de cinco anos	12 (piorou 131,85% em relação ao ano anterior)	16 (menos 25,17% do que em 2011)
	Parto cesáreo	233 (melhorou 9,23% em relação a 2011)	1.848 (melhorou 1,17% em relação a 2011)
Trabalho e renda (dados de 2010)	População economicamente ativa	19.001	166.628
	Sem rendimento	9.825 (32,87%)	52.661 (20,37%)

Com base em dados como esses, conselheiros do OP e integrantes da Rede de Governança Solidária Local, formada por lideranças da comunidade e representantes do governo municipal, decidem onde será aplicado o investimento solicitado pelas duas regiões. Delegados e conselheiros do OP são qualificados a pesquisar o site do ObservaPOA, a ler os dados e cruzá-los pelo CapacitaPoa. Giovane Byl, conselheiro da Região Nordeste, afirma que consulta o Observatório semanalmente. “Encontrei vários dados sobre o meu bairro, o Mario Quinta-

na, que tem o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) mais baixo de Porto Alegre.”

Os indicadores do Observatório revelam que, em 2010, 37.234 pessoas – 30,56% a mais do que em 2000 – viviam no Mario Quintana e que a renda média por domicílio era de 1,68 salário mínimo, 35,63% inferior à média do ano 2000. O conselheiro também acompanha no site o andamento das demandas solicitadas pela Região, como a ampliação da escola infantil Boa Vista, reivindicada em 2010. “Acho interessante a parte

de georreferenciamento das demandas, pois vejo nos mapas onde elas estão sendo feitas e em que situação o meu bairro se encontra. É uma chance, também de fiscalizar de que maneira os nossos pedidos vêm sendo atendidos”, diz Byl.

Rodrigo Rangel, atual coordenador do ObservaPoa, se mostra animado ao revelar o número de acessos ao site (204 mil em 2014 e 40 mil no primeiro trimestre de 2015) e de seguidores do Observatório no facebook (1.500). Ex-conselheiro da temática Educação, Esporte e Lazer, Carlos Boa Nova Neto é um dos que costumam consultar o site. “Utilizei dados do Observa para meu trabalho de conclusão do curso de gestão pública, no aspecto de sistematização do plano de desenvolvimento municipal”, conta. Busca informações também para saber da relação que há entre os muitos conselhos existentes na cidade.

“Gostaria que as áreas de interesse dos conselhos fossem mais difundidas e que houvesse uma inter-relação entre eles. Isso serviria para não deixar áreas de vazio, onde ninguém atua. Seria interessante que todos os conselhos pudessem usar o Observa e que seus dados tivessem aplicação prática no dia a dia dessas instituições”, avalia Boa Nova. Rangel explica que o Observatório consolida as informações de várias fontes oficiais como IBGE, Dieese, Fundação de Economia e Estatística e os registros administrativos, gerados pela prefeitura.

Rangel lembra que o município criou, pelo Decreto 16.966, de 2011, o Sistema de Informações Municipais (SIM) – pelo qual o Observatório é responsável – com o objetivo de “constituir um banco de dados com informações dos serviços prestados pela Administração Municipal, bem como de indicadores socioeconômicos gerados pelos órgãos públicos municipais, por bairros e regiões da cidade”. Anualmente, cada órgão municipal indica dois representantes (um titular e um suplente) ao Comitê Gestor do SIM. Dúvidas, discrepância e sobreposições de dados são dirimidas pelos representantes dos órgãos.

Na avaliação de Adriana, o ObservaPOA já conta com bom número de informações e um bom sistema de apresentação e interpretação de dados, sendo bem utilizado pela sociedade. Estudos, indicadores, mapas, atlas têm servido de subsídios para a elaboração de projetos e análises da cidade. No entanto, diz ela, “a relação com o OP não é orgânica, natural, como imaginávamos que iríamos construir, porque não basta os conselheiros e os delegados terem acesso à informação para decidirem. A tomada de decisão envolve outros fatores, como a capacidade de organização dos atores envolvidos”. Adriana considera que a prefeitura ainda “tem dificuldade em enxergar a riqueza das informações e análises” geradas pelo Observatório.





Luciano Lanes/PMPA

## DO CAPACITAPOA AO NOVO CICLO



## 19. Qualificar a participação



- Julio Pujol, primeiro coordenador do CapacitaPoa, tem esperança de que o organismo se torne “produtor de conhecimento e guardião da memória da participação”

Duas realidades convergem para a criação de um organismo dedicado a qualificar a rede de participação democrática, em 2006. De um lado, a consciência dos gestores do Orçamento Participativo de que os atores sociais devem ter um olhar abrangente sobre a cidade. De outro, a constatação da Rede 9 - Financiamento Local e Orçamento Participativo do programa URB-AL (ver capítulo 19) de

que as cidades com políticas participativas não qualificam moradores para a tomada de decisões.

Nove cidades da América Latina e da Europa, que formam a Rede 9, decidem desenvolver um sistema de capacitação. Porto Alegre e Belo Horizonte, no Brasil, Rosário, na Argentina, Córdoba e Barcelona, na Espanha, São Salvador, em El Salvador, Cuenca e Quito, no

Equador, e Toscana, na Itália, dão início ao processo, pesquisando, cada uma, a sua demanda de capacitação. “Essas cidades trabalharam durante cerca de três anos, promovendo intercâmbio, trocando experiência e fazendo cursos pilotos”, afirma Júlio Pujol, ex-coordenador adjunto do CapacitaPOA. Porto Alegre coordena a Rede 9.

Pujol faz parte da equipe porto-alegrense do programa URB-AL, formado por redes de cooperação entre países da Europa e da América Latina, sob os auspícios da Comunidade Europeia. Em Porto Alegre, a equipe é coordenada pela Secretaria de Governança Local. Ele conta que os grupos locais da Rede 9 promovem cursos tanto em suas cidades quanto nas demais, por meio de videoconferências e de aulas presenciais. Assim, testam se o módulo desenvolvido pode ser aplicado internacionalmente.

A equipe porto-alegrense, por exemplo, vai à italiana Toscana e a equatoriana Quito, a Porto Alegre. Cada cidade monta um módulo de ensino com tema referente à participação popular. Porto Alegre opta pelo conteúdo “Orçamento Participativo e Governança”, Quito, por “Participação Social e Políticas de Gênero”, e Rosário, por “Planejamento Participativo”. Outras decidem trabalhar indicadores sociais e econômicos. O CapacitaPOA surge “como filho deste projeto”, diz Pujol. “Tudo o que a cidade produziu neste período de quase três anos foi carreado para o Capacita.”

Os gestores do OP apontam como uma das fragilidades do Orçamento Participativo a falta de treinamento dos participantes, para que possam diferenciar entre orçamento municipal, estadual e federal, conhecer problemas e capacidades do município, saber o que podem ou não demandar. Essa preocupação se une ao desejo da Rede 9 de qualificar os participantes do processo. Une-se também ao desejo do prefeito José Fogaça de manter e fortalecer o OP e a uma das resoluções do IV Congresso da Cidade, realizado em 2003. A ideia é fazer cursos que não sejam “chapa branca”. Ao contrário, que mostrem a visão de todos os segmentos da sociedade. Para isso, são procurados parceiros voluntários, interessados em dialogar com as comunidades, ir até elas para levar novas informações.

Gestor público, Plínio Zalewski afirma que o CapacitaPOA foi criado para “tentar nivelar o conhecimento das regras do jogo”. Pesquisas realizadas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Ufrgs) e pelo Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPOA) mostram que as

regras do OP são dominadas por aqueles que participam há mais tempo do processo. Os antigos conseguem obter mais serviços e obras para a sua comunidade do que os novos.

Fogaça afirma sobre o CapacitaPOA: “Fizemos uma coisa muito inovadora que foi capacitar as pessoas a exercerem governança, a se prepararem para viver a sua comunidade mais amplamente, não só no sentido do OP, e a estarem habilitadas a exercer liderança, conhecer como funcionam a prefeitura e o OP”. O conhecimento – diz ele – abre as portas do Orçamento Participativo para um público maior. “A característica democrática do OP está justamente no fato de poder, permanentemente, incorporar o maior número possível de pessoas, porque se ele for uma ferramenta apenas daqueles que têm experiência e conhecimento, que dominam a sistemática, fica [entregue a] um grupo de donos.”

Giovane Byl, conselheiro da Região Nordeste do OP, participou do CapacitaPOA, em 2014, como aluno e palestrante. Reconhece que, como estudante, conheceu melhor o funcionamento da prefeitura. “Ficou mais fácil encaminhar o passo a passo de nossas demandas no OP, pois a gente já sabe o caminho até elas serem executadas. Foi uma oportunidade, também, para questionamentos e solução de dúvidas que tínhamos sobre a prefeitura.” Como palestrante, Giovane falou, em dez regiões do OP, sobre o legado do Orçamento Participativo às futuras gerações e o protagonismo dos jovens.

Nas palestras, transmitiu a experiência de viver no bairro Mario Quintana, “o mais pobre da cidade”. Aos 26 anos [quatro no OP], considera que a reunião mais interessante foi a da Ilha da Pintada, onde 70% do público eram de jovens. “Muitos nem sabiam direito o que é o OP, e ficaram cientes de que com a participação poderiam ter mais acesso à cultura, esporte, lazer e educação em sua região.”

Outro aspecto importante do CapacitaPOA é transmitir conhecimentos amplos, não apenas os ligados ao OP. Foram produzidos 10 módulos – Conceitos Básicos de Democracia, Conhecendo a PMPA, Democracia e Participação, Orçamento Público, Orçamento Participativo, Ferramentas de Informação, Governança Solidária Local, Direitos Humanos, Direitos do Consumidor, Cuidando da Cidade – Responsabilidade Social Individual –, sendo os temas definidos em conjunto com o Conselho do Orçamento Participativo (COP).

Para cada um desses módulos, a prefeitura oferece material impresso. Há casos, no entanto, em que os próprios professores elaboram as cartilhas de apoio. “Os conselheiros não precisam ser especialistas, mas devem saber se movimentar na área pública, na área política, na área comunitária, nas instituições”, ressalta Júlio. Qual tema será abordado também é decidido pela comunidade.

“O CapacitaPOA é uma escola aberta”, frisa o ex-coordenador adjunto do programa. “Os professores não formam um quadro estável, os conteúdos e as cargas horárias não são fechados, as salas de aula podem estar num salão de igreja, numa associação comunitária ou num equipamento da prefeitura. Há muita flexibilidade. Muita adaptação.” Os cursos se adaptam também aos recursos disponíveis pela prefeitura. Há épocas de vacas gordas e de vacas magras.

Participar é a palavra de ordem no CapacitaPOA, que conta com um comitê gestor, constituído por representantes da prefeitura, universidades, OP e sociedade civil organizada. O comitê garante a transmissão de conteúdos totalmente independentes do governo municipal. Grande parte das atividades é desenvolvida no local onde vivem os “alunos”, nos horários que eles dispõem. Professores podem ser alunos e vice-versa. Muitos delegados e conselheiros do Orçamento Participativo passam experiências para os demais, aprofundando as culturas de participação e solidariedade.

Carlos Boa Nova Neto, ex-conselheiro da temática Educação, fez palestras nas diferentes regiões do OP e aprendeu com os delegados e pessoas da comunidade. Seu depoimento: “Nas reuniões do ano passado, mesmo com chuva e frio, observamos grande presença de público, pois os moradores têm sede de conhecimento. Eles queriam, até, mais tempo para aprofundar questões sobre o OP. Foi uma troca de informações. Formou-se uma cumplicidade, pois as pessoas procuravam parceiros que as ouvissem sobre suas dificuldades e desejos. Num segundo momento dessas palestras, elas também aproveitaram para cobrar serviços à prefeitura, usaram a tribuna para reivindicar, embora aquele não fosse o fórum apropriado para isso”.

Toni Proença, ex-secretário adjunto de Governança Local e ex-vereador (PPL), destaca outra razão para a existência do CapacitaPOA: a interlocução dos conselheiros do OP se dá com técnicos da prefeitura, de forma desigual. “Eles têm o conhecimento popular, mas às vezes

são derrotados pelo conhecimento técnico. Identificamos que os conselheiros e delegados do OP tinham dificuldade de debater com os técnicos.”

As autoridades municipais consideram importante que conselheiros e delegados estejam aptos a discutir o desenvolvimento futuro da cidade, a protagonizar ações que levem à evolução da área em que moram, tendo em vista os limites encontrados para a tomada de decisão, entre os quais as faltas de recursos e de condições técnicas. “Queríamos capacitá-los porque, às vezes, a decisão tomada resolve uma urgência, mas não contribui, a longo prazo, para a melhoria da comunidade”, diz Toni. “Queríamos qualificá-los para que a decisão tomada fosse a mais acertada possível, sem que houvesse interferências.”

Hoje, conselheiros e delegados estão preparados para questionar as limitações do OP. Mesmo que alguns cursos atraiam apenas três ou quatro interessados, a maioria reúne de 20 a 40 pessoas, de pós-graduadas a analfabetas, prontas para estudar, debater, aprender. De 2010 a 2013, foram investidos cerca de R\$ 80 mil anuais em capacitação, atingindo público de aproximadamente 4 mil participantes.

Além de cursos, outras ações são realizadas para preparar integrantes do OP. Toni cita eventos como o chamado Trocas, que congregou, em Porto Alegre, 12 projetos desenvolvidos em todo o Brasil, com ações importantes em suas comunidades. A transferência e o intercâmbio de experiências reforçam o sentimento de cidadania. “O CapacitaPOA se transforma em uma grande universidade popular, feita por todos, pelos técnicos, pela cidadania popular, pelas boas experiências”, assegura Toni. Ele acredita que a partir dessa capacitação, o OP começa a discutir, mais do que o orçamento, as políticas públicas. “Essa é a grande virtude do CapacitaPOA”, complementa.

Interessados em aprender, melhorar conhecimentos, trocar experiências devem procurar um dos 17 Centros Administrativos Regionais (CARs), onde são atendidos pelo gestor de democracia participativa local. Pujol tem esperança de que o CapacitaPOA seja mais do que um promovedor de cursos e eventos, seja um “produtor de conhecimento e guardião da memória da participação”. Ele defende a criação de uma estrutura para o CapacitaPOA como a da Escola de Gestão do município, com quadro de funcionários e programação definidos.

## 20. O que fazer

Para aperfeiçoar o Orçamento Participativo, a prefeitura de Porto Alegre buscou a assessoria do Banco Mundial (Bird), que entregou ao município, em junho de 2008, o relatório “Para um Orçamento Participativo Mais Inclusivo e Efetivo em Porto Alegre” (Banco Mundial, 2008). O estudo responde a cinco questões fundamentais: como melhorar a “qualidade de participação” no OP, como fortalecer o relacionamento entre o OP e a administração fiscal do município, como desenvolver a capacidade do OP de monitorar a execução orçamentária, como estabelecer um sistema de controle social mais coerente na cidade, melhorando ao mesmo tempo a articulação entre o OP e os diversos fóruns participativos, e quais os impactos sociais e fiscais do OP. O Banco apresentou, além de conclusões, recomendações.

Pesquisa realizada em Porto Alegre para o estudo do Bird revela que cerca de um quinto da população se envolve com o Orçamento Participativo, em algum momento de sua vida (ver capítulo 24). No entanto, os porto-alegrenses de classes mais abastadas se sentem desestimulados a participar. As razões apresentadas são o tempo disponível necessário e o foco no fornecimento de infraestrutura para áreas mais carentes. Isso não impede que a população acredite no OP. Entre os problemas apontados pelo Banco, estão o atraso na entrega de obras, que provoca descontentamento público, e a postura do Conselho do Orçamento Participativo. Os conselheiros não discutem a política fiscal do município nem a gestão de despesas e receitas, atendo-se apenas a

dizer onde os recursos devem, preferencialmente, ser aplicados.

Ao analisar cidades com e sem OP, o Bird concluiu que a participação popular e não a atividade política é responsável pelo crescimento e pela redução das taxas de pobreza em municípios. A influência do OP sobre o desempenho fiscal, porém, é menos evidente. Uma das causas é a incompatibilidade entre os ciclos do OP e do orçamento da cidade. Problema corrigido a partir de 2013 (ver capítulo 25). O processo, no entanto, não avançou em relação à discussão da receita: “O orçamento tem dois pés e duas pernas e só discutimos a despesa. O orçamento é o Saci Pererê. Não radicalizamos como deveríamos ter radicalizado”, diz o ex-prefeito e ex-governador Olívio Dutra.

As principais recomendações do estudo são apresentadas de acordo com os temas analisados. Para aperfeiçoar a “qualidade de participação” no OP, o Banco Mundial sugere ampliar o foco do processo para questões de importância estratégica, a fim de atrair o interesse da classe média, promover votações pela internet, reembolsar custos financeiros da participação, como o pagamento de passagens de ônibus, capacitar os participantes e simplificar normas de procedimentos. Os dois últimos itens são importantes para que o conhecimento não fique restrito a apenas algumas pessoas.

Como fortalecer a interação entre o OP e gestão fiscal do município? O Banco aconselha a adiantar em um mês o ciclo do OP, assegurando a compatibilidade com a Lei Orgânica, e expandir

para dois anos o ciclo do Orçamento Participativo. O período do OP segue sendo de um ano, mas adaptado às etapas do orçamento da cidade. Há, ainda, outras duas recomendações: (1) adotar algum mecanismo, como a criação de um índice que avalie com exatidão os recursos estimados para cada item do Plano de Investimentos (PI), evitando que, devido à queda de receita, acumulem-se obras não executadas no exercício para o qual foram previstas, e (2) treinar os conselheiros para que possam discutir com profundidade a política fiscal e a execução do orçamento.

As respostas para o terceiro tema do estudo –

como aperfeiçoar a capacidade do OP de fiscalizar a execução do orçamento? – incluem a adoção de métodos que aumentem o conhecimento dos porto-alegrenses sobre o processo orçamentário da cidade e a ampliação da capacidade do OP de fiscalizar a execução do orçamento. O último item propõe melhorar o controle social dos serviços oferecidos pelo município. Reavaliar o relacionamento entre OP e Conselhos Municipais é uma das orientações para resolver o problema relativo ao estabelecimento de um sistema de controle social mais coerente, com o objetivo de aprimorar a articulação entre os vários fóruns de governança participativa.

## 21. Recuperação de demandas

O relatório preparado pelo Banco Mundial, em 2008, comprova a queda constante na construção, dentro do prazo, de obras definidas pelo Orçamento Participativo. Segundo o estudo “Para um Orçamento Participativo Mais Inclusivo e Efetivo em Porto Alegre”, de 1990 a 1999, cerca de 90% dos projetos do Plano de Investimentos foram concluídos antes do prazo. A partir de 2000, por razões técnicas, legais ou financeiras, o percentual de execução sofreu redução progressiva. Em 2004, 60%. Em 2005, 30%. Atualmente, o OP e o governo buscam diminuir o passivo de obras atrasadas, do período de 1992 a 2010.

Regiões e Temáticas analisam cada uma das 621 obras, para definir se ainda são necessárias ou não. Se a resposta for negativa, a obra é cancelada. De 2011 a 2014 constam do Plano de Investimentos 1.861 obras, das quais 1.321 precisam ser retomadas ou iniciadas. O resgate de obras não realizadas em anos anteriores foi acordado pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP) e a prefeitura, em 2005. A decisão impacta, alerta o Banco Mundial, na realização de novas obras. É também ressaltado que algumas das obras não executadas no ano da demanda voltam a fazer parte do PI do ano seguinte.

O prefeito José Fortunati destaca que, em sua administração, foi feito um levantamento dos Planos de Investimentos de 1989 a 2010, discriminando o que foi e não foi feito e qual a razão de a obra não ter sido viabilizada. “Independentemente do governo, muitas demandas deixaram de ser cumpridas.” Ele admite que, “muitas vezes, os

secretários preferiam atender outra demanda em vez da do OP. Isso é muito comum em 25 anos”. Com o levantamento realizado, houve a definição sobre o que poderia ser resgatado.

“Não tem como pegar todos os recursos do ano e resgatar demandas anteriores”, afirma o prefeito. “Cada região fez sua avaliação. Houve caso de regiões que gastaram 80% do investimento em demandas atrasadas e 20%, em novas. E também tivemos o contrário. Os fóruns regionais decidiram isso.” A partir de 2011, ressalta Fortunati, o OP voltou a responder à comunidade sobre demandas não atendidas, explicando os problemas ocorridos – técnicos, judiciais ou financeiros. “Isso está sendo feito de modo transparente.”

Plínio Zalewski, ex-delegado do OP e gestor público, recorda que durante a transição do governo de Raul Pont (PT) para o de José Fogaça (PPS) foi feito o levantamento de obras não realizadas. “Deparamo-nos com um volume imenso de obras atrasadas que, praticamente, inviabilizava o processo dos próximos anos. Havia, mais ou menos, 500 ou 600 obras por fazer, desde 1991.” Plínio afirma que, devido a esses números, espantou-se com o fato de o OP nunca ter rejeitado a prestação de contas da prefeitura, algo previsto numa das cláusulas do Regimento Interno. “Havia certo silêncio, uma parceria de silêncio entre a administração pública e os delegados e conselheiros do Orçamento Participativo”, diz.

Do início do Orçamento Participativo até 2014 são registradas 8.458 demandas, das quais 6.516, concluídas e 203, abandonadas, informa a

Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento. Os recursos empenhados, de 2002 a março de 2015, para obras novas e resgatadas, a partir de 1990, somam mais de R\$ 1 bilhão. Neste valor não estão incluídas as demandas atendidas pelo Departamento Municipal de Água e Esgotos. O maior investimento ocorre em 2011, sendo o empenho feito para obras realizadas no ano seguinte.

**RECURSOS INVESTIDOS, A PARTIR DE 2002, PARA DEMANDAS REGISTRADAS NO PLANO DE INVESTIMENTOS DESDE 1990**

<b>Ano</b>	<b>Valores nominais (R\$)</b>
2002	79.393.685,81
2003	51.819.192,04
2004	86.385.263,36
2005	47.472.604,50
2006	36.498.064,69
2007	52.489.785,68
2008	32.125.283,11
2009	35.516.817,85
2010	81.701.655,97
2011	74.691.990,79
2012	123.539.641,68
2013	140.181.590,01
2014	169.351.892,92
2015 (valor até 18/03/2015)	78.938.711,20
<b>Total</b>	<b>1.090.106.179,61</b>

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento

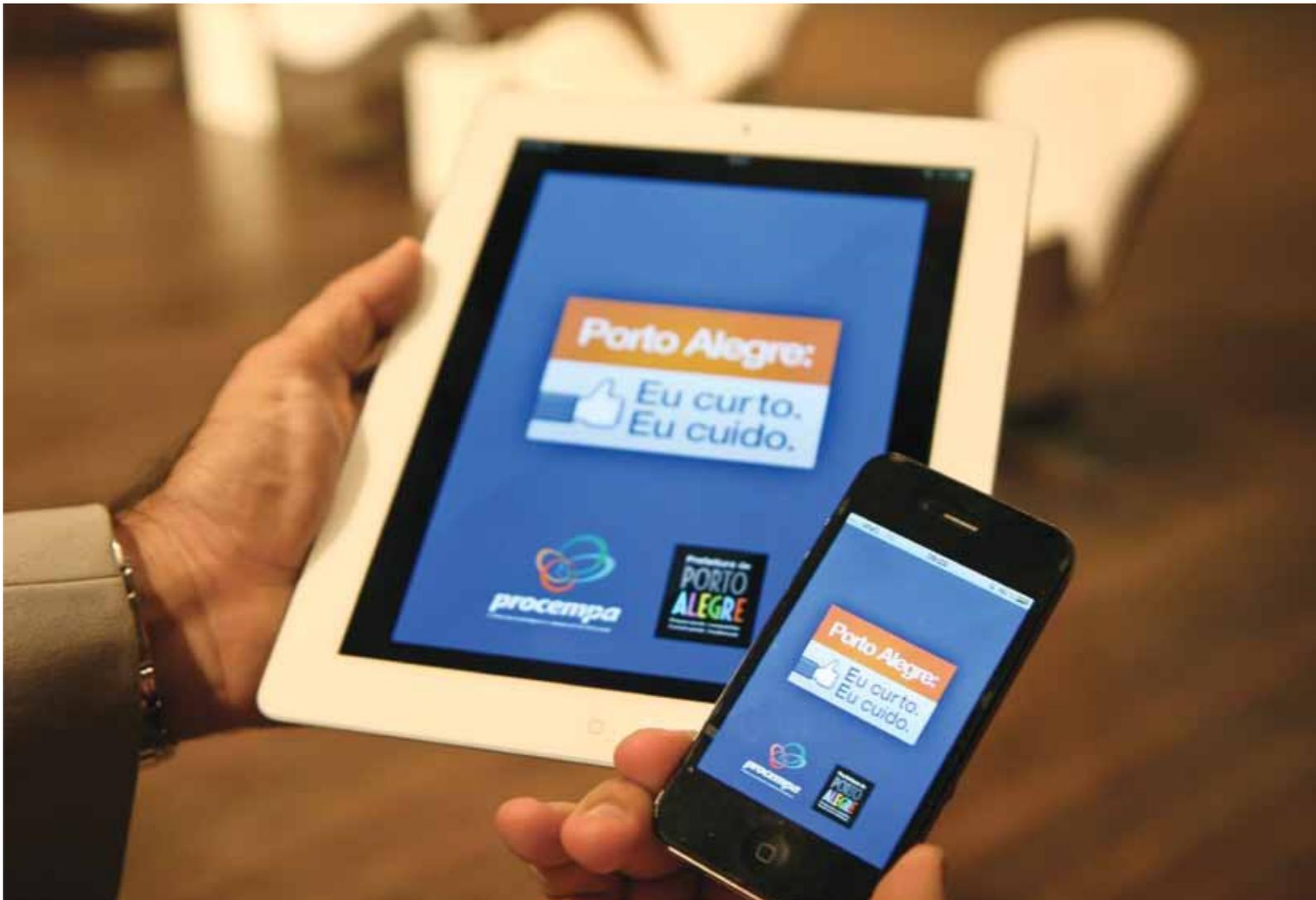
A execução de uma obra, a partir do momento em que é definida pela população até a entrega, leva, em média, 26 meses<sup>36</sup>. Depois de feito o Plano de Investimentos, é licitada a elaboração de projetos executivos. Prontos os projetos, são licitadas as obras. Só então é assinado o contrato e dada ordem para início dos trabalhos, sendo que o prazo de entrega depende da particularidade de cada demanda. Há algumas que, devido a sua complexidade, são executadas em mais de uma etapa. Todas as fases do processo devem ser comunicadas ao Conselho do Orçamento Participativo.

O Regimento Interno do OP determina no segundo capítulo (artigo 8, parágrafo 4º) que a Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento deve apresentar até o mês de maio o organograma de obras que a prefeitura executará no ano vigente. Cabe aos delegados do Orçamento Participativo acompanhar o PI, desde a elaboração até a entrega das obras. Nas reuniões preparatórias regionais e temáticas (capítulo 3, artigo 35), o município deve fazer a prestação de contas do PI e do orçamento do ano anterior.

<sup>36</sup> É possível acompanhar a situação de demandas aprovadas desde 1990 por meio da página do Orçamento Participativo no portal da Prefeitura de Porto Alegre: [http://www.portoalegre.rs.gov.br/op\\_prestacao/acomp.asp](http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp.asp)

## 22. Participação virtual

Ricardo Giusti/PMMA



- Lançado em 2011, aplicativo permite acompanhamento de obras e serviços do OP em dispositivos móveis

Em 2013, por iniciativa da gestão do prefeito José Fortunati, foi dado um novo passo para incrementar o Orçamento Participativo por meio do uso de ferramentas de novas tecnologias. No dia 5 de julho daquele ano, na mesma data em que era lançada a rodada de Assembleias Regionais e Temáticas para 2013/2014, no Salão Nobre do Paço Municipal, o prefeito lançou a consulta eletrônica de prioridades do OP – ou seja, a votação em prioridades por meio da Internet.

A iniciativa passou a integrar o projeto OP em Rede, instituído em 2011, “para ampliar e qualificar o processo do Orçamento Participativo”. Outros destaques do OP em Rede são a transmissão ao vivo das assembleias, por meio da rede mundial de computadores, envio de mensagens por celular para estimular a presença da população na rodada de assembleias e cadastramento online para participação nos encontros. E há o aplicativo para smartphones Porto Alegre Eu Curto, Eu Cuido, que disponibiliza dados sobre a execução do Plano de Investimentos e Serviços. A ferramenta permite a fiscalização das obras e serviços, com comentários e envio de fotos.

Em 2013, Saúde, Educação, Circulação e Transporte e Acessibilidade e Mobilidade Urbana foram as quatro prioridades mais indicadas, na consulta por Internet, entre os 19 temas abordados em assembleias do OP. O resultado foi encaminhado ao COP, para servir de subsídio à elaboração do Plano de Investimentos e Serviços 2014/2015. Em 2014, Cultura, Educação, Juventude e Saúde foram as quatro prioridades mais votadas. Os números registrados para as prioridades mais votadas em 2013 e em 2014 indicam suposta queda na adesão à iniciativa. Em 2013, Saúde recebeu 3.663 votos. Em 2014, Cultura ficou com 29 votos.

Iniciativas semelhantes são realizadas em cidades que adotam processos de orçamento participativo, como Belo Horizonte, em Minas Gerais, e Recife, em Pernambuco. Na capital mineira, a consulta eletrônica surgiu em 2006, com a adesão de 172,9 mil pessoas no ano de estreia. Na capital

pernambucana, o uso da Internet para estimular a participação popular começou em 2007. Em Porto Alegre, o OP em Rede não constitui promoção pioneira nesse sentido, mas um desenvolvimento de procedimentos instituídos a partir de 2000, quando surgiu o serviço de fornecimento de informações sobre execução e acompanhamento de obras e serviços – aperfeiçoado com o aplicativo Eu Curto, Eu Cuido.

Entre 2001 e 2003, ocorre a primeira tentativa de envio eletrônico de sugestões, com resultados tímidos. As sugestões recebidas seriam avaliadas pela prefeitura e pelo Fórum de Delegados do OP, antes de serem encaminhadas para eventual inclusão no Plano de Investimentos. Em 2001, ocorreram cerca de 600 intervenções por meio da web. Em 2002, o número cai para 193. Em 2003, apenas cem.

As pessoas “apresentavam e depois eram convidados a defender [seus pedidos] nas reuniões. Nunca se votou pela Internet”, afirma o ex-prefeito João Verle. A medida, porém, foi criticada pelos conselheiros do OP. Segundo Verle, eles se sentiram ameaçados. O ex-prefeito conta que a reação do COP foi grande. “Os conselheiros perguntavam: ‘Como essas pessoas, que ficam em suas casas, em seus escritórios, vão ter o mesmo poder que nós, que nos mobilizamos?’”, lembra. A solução foi explicar que quem votava pela Internet não decidia nada. Só propunha. Para decidir, precisava estar presente nas assembleias. A proposta, no entanto, de acordo com Verle, atraiu “muito menos do que a gente esperava”.

Apesar de, em 2009, 51,2% do total de participantes das assembleias, 56,3% dos que foram delegados e 66,7% dos que foram conselheiros acessarem a Internet, até hoje o uso das novas tecnologias é visto pelo OP como uma ameaça à presença nos encontros e, talvez, segundo pesquisa do ObservaPOA e UFRGS, como possibilidade de mudança do perfil do participante, com a entrada do público de classe média.

O secretário de Governança Local, Cezar

Busatto, diz ser “impensável não ver formas de conectar o OP com as novas tecnologias, que permitem mobilizar milhares de pessoas, que talvez não queiram ir a uma assembleia, mas querem participar”. Ele defende a convivência das várias formas de participação. “Se o OP continuar achando que tem que ficar intacto e virar as costas para as novas tecnologias, ele corre o risco de ser seriamente fragilizado.”

A resistência pode estar perto de cair. A pesquisa de ObservaPoa e UFRGS, em 2009, aponta que 42,9% dos entrevistados aprovam totalmente o uso da nova ferramenta. Outros 27,1% revelaram concordar em parte, o que soma 70% dos participantes do OP favoráveis ao uso da Internet. Apenas 23,7% discordaram. Os índices de aprovação, no entanto, foram menores entre os eleitos delegados (61,1%) e conselheiros (50,9%).

Prefeito de Porto Alegre de 1993 a 1996 e de

2001 a 2002, Tarso Genro destaca ter implantado, no segundo mandato, “o início da participação virtual”, com a institucionalização de uma plenária virtual, “aberta”, e “não regionalizada”. De acordo com Tarso, a iniciativa “não teve continuidade” após sua saída da prefeitura. “Depois, aproveitei a experiência para aplicar o mesmo método no governo do Estado, através do Gabinete Digital.”

O ex-prefeito defende que sejam ampliadas as participações virtual e plebiscitária, “via voto direto em urna, para abrir mais condutos de participação”. Ele considera que o processo do OP “está desgastado, mas não está ‘vencido’”. Segundo Tarso, “a participação direta em assembleias é importante, mas pode ser mais facilmente manipulada pelas lideranças locais, que, aliás, tendem a reproduzir os mesmos limites e vícios da política tradicional, o que é absolutamente ‘normal’, dado o sistema político e eleitoral que temos”.



## 23. Gestão nos territórios

Na década de 1990, o município de Porto Alegre começou a descentralizar as relações com a comunidade. Pela Lei Complementar 273, de 18 de março de 1992, são criados os Centros Administrativos Regionais (CARs), instalados em 12 regiões. Dezenove anos depois, pela Lei Complementar 671, de 28 de janeiro de 2011, os Centros são reestruturados e passam a funcionar nas 17 regiões do Orçamento Participativo (OP), representando política e administrativamente a prefeitura municipal. São criadas as figuras dos Gestores de CARs, Gestores de Democracia Participativa Local (ex-CROPs) e Gestores de Excelência em Serviços.

Na sanção da lei, o prefeito José Fortunati justificou: “Os Centros existiam, mas estavam em segundo plano. A partir de agora serão estruturados e farão de forma efetiva a interlocução com as comunidades, funcionando como agentes políticos e institucionais.” As três grandes finalidades dos CARs são: primar pela excelência dos serviços prestados nas regiões, promover a democracia local e prestar atendimento direto ao cidadão.

Ex-coordenador adjunto do Gabinete de Planejamento (Gaplan), Assis Brasil Olegário Filho recorda que durante o IV Congresso da Cidade, em 2003, foi discutida a possibilidade de transformar os Centros em subprefeituras, o que levaria à perda de poder das secretarias e departamentos municipais. “Além disso, o Congresso propôs eleição direta para as subprefeituras ou pelo menos a escolha do subprefeito com base em uma lista triíplice”, diz.

Cezar Busatto, secretário de Governança Local, que tem entre suas missões ampliar a partici-

pação democrática e descentralizar a administração, revela que alguns secretários resistiram à reorganização dos CARs, que têm 14 competências, definidas pela legislação. “As questões acabam sendo resolvidas no local, sem a opinião do secretário”, explica. Oscar Pellicoli, que coordenou o CAR Restinga-Extremo Sul, de 2010 a 2014, confirma: “em alguns casos, podemos resolver ali mesmo problemas mais simples, como tapar buracos de uma rua”. O morador pode encaminhar pedido ou reclamação, sem burocracia. “Acompanhamos reuniões, assembleias, fóruns, levando as demandas da comunidade ao OP”, diz. “O CAR ainda serve de mediador de conflitos, em áreas onde há divergências entre os moradores.”

Busatto é um defensor da territorialização da gestão, sobre a qual começou a pensar instigado por Clóvis Magalhães, ex-secretário municipal de Gestão, quando exercia o mandato de deputado estadual. “Eu ainda pensava em termos antigos, em termos setoriais, da saúde, da educação, da segurança.” Magalhães alertou-o para a necessidade de buscar um novo paradigma, porque a setorização não permite a transversalidade, mas a territorialização, sim. “A partir da visão territorial, conseguimos olhar a realidade de maneira mais integrada”, afirma o secretário de Governança Local. “No território as coisas acontecem de uma forma totalmente multidimensional, sem separação. Saúde, educação, segurança, tudo é muito integrado.” Os CARs viabilizam a política da territorialização.

José Olindo Gomes, conselheiro da Região Centro-Sul, reforça a importância de ações nos territórios. “O principal assunto tratado no CAR



- CAR Centro tem equipe de fiscalização que atua de forma multidisciplinar, contemplando áreas como meio ambiente, obras, vigilância sanitária e assistência social

se refere a demandas da comunidade por obras e serviços”, afirma. A parceria entre os Centros e o Orçamento Participativo é ressaltada como positiva por Gomes. “É um conjunto de esforços somados para atingir um fim comum.” Por isso, quando aparece um resultado prático para a comunidade – diz ele – “enfaticamente que ‘nós’ fizemos, isto é, conselheiros, juntamente com o CAR.” Colega de Gomes na Centro-Sul, Rosa Labandeira (ver capítulo 12) elogia a Governança Local e os CARs: “contribuíram para aproximar OP e secretários municipais. É uma conciliação bem melhor. O pessoal dos CARs é parceiro, interessado e batalhador”.

Entre as obrigações dos Centros estão as de promover a territorialização dos programas estratégi-

cos e a gestão de conflitos e parcerias, identificar projetos de desenvolvimento locais e regionais, acompanhar demandas e execução de obras do OP, facilitar à população o acesso aos serviços públicos e fornecer à rede de participação democrática local informações atualizadas e georreferenciadas. O Regimento Interno do OP dá outra atribuição aos Centros: receber, com 48 horas de antecedência, as inscrições das chapas de conselheiros, que serão votadas nas assembleias regionais. Busatto considera “uma das grandes inovações que nosso modelo de gestão produziu”, a forma atual de funcionamento dos CARs, dedicado ao diálogo com o governo municipal e a comunidade.

Dando continuidade à política de territorialização, a prefeitura enfrentou, em 2013, a revolta

dos participantes do OP e a disputa política pelos CARs. Em 5 de março, Fortunati assinou o Decreto 18.224, regulamentando um dos itens do artigo 4º da Lei Complementar que reestruturou os Centros. O inciso 3º do artigo determina que os CARs devem “promover a gestão das relações da Administração Municipal com os cidadãos nas regiões, bem como nos territórios vulneráveis, assegurando um processo sistêmico de participação, por meio da integração em Comitês Regionais e Territoriais de Governança, das múltiplas esferas e instâncias de Governo e Poder Público, dos Fóruns de Planejamento, do OP, dos Conselhos de Políticas Públicas e dos demais atores sociais locais”. Para cumprir tais tarefas, é criado o Comitê Gestor do Território (CGT), nas 17 regiões do OP, sob coordenação dos CARs.

O Orçamento Participativo não integra o CGT, que é constituído por representantes de órgãos municipais que atuam nas regiões. Representantes do OP só participam do Comitê como convidados, se algum assunto em pauta exigir a presença de delegados e conselheiros. Eles reclamam da concentração de poderes dos CARs, do esvaziamento do OP. As cinco competências atribuídas ao Comitê deixam clara a determinação da prefeitura em resolver as

demandas nos locais em que elas surgem.

Cabe ao Comitê (1) planejar, articular e monitorar as ações do governo em cada uma das 17 regiões, (2) zelar pela qualificação de bom atendimento dos serviços públicos ao cidadão, (3) monitorar a execução das demandas e prioridades do Orçamento Participativo, (4) fomentar parcerias de governança solidária local e a criação de redes de sustentabilidade territorial e (5) promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida e de convivência na região.

Respondendo ao mal-estar existente no OP, Busatto disse, na época, que nada mudaria para o Orçamento Participativo. “O que vai mudar é a capacidade do governo de responder às demandas, que hoje ficam penduradas. É a nossa fragilidade. Os CARs foram fortalecidos e vão coordenar o governo nas regiões, com poder para cobrar e fiscalizar.” Ao inaugurar o CGT da Restinga, o vice-prefeito Sebastião Melo reforçou a posição de Busatto, reafirmando que a função do Comitê é a de melhorar a vida dos porto-alegrenses. “Um governo precisa estar próximo dos cidadãos para promover as pequenas grandes obras, que certamente são as mais importantes no dia-a-dia das pessoas”, disse.



● Edição do Prefeitura na Comunidade em junho de 2015, na praça José Alexandre Záchia, na Região Cristal

## Dinheiro nos municípios

A integração da administração municipal com os moradores das 17 regiões do OP ocorre também por meio do projeto Prefeitura na Comunidade, iniciado em 2010. Prefeito, secretários, diretores de departamentos e autarquias vão, em um mesmo dia, a determinada região, para conversar com os moradores, saber de suas conquistas e necessidades prioritárias. As autoridades percorrem as ruas da região, fiscalizam a execução de obras e a qualidade dos

serviços, entregam obras e serviços recém-concluídos e anunciam novos. Prefeitura na Comunidade incrementa a política de corresponsabilidade, em que gestão e cidadãos trabalham juntos pelo crescimento da cidade, pela preservação dos espaços públicos e pela sustentabilidade. É a Governança Solidária Local em ação. Fortunati se entusiasma com o projeto: “É maravilhoso. Conseguimos juntar todo o secretariado para conhecer in loco

as necessidades e problemas de cada região. Ao mesmo tempo, a comunidade se sente prestigiada, estando mais próxima do poder público”. Em cada ponto visitado pelo Prefeitura na Comunidade é assinado o pacto “Eu Curto. Eu Cuido.” entre governo e moradores, no qual a população se compromete a manter os locais em bom estado de conservação. Além disso, um representante da vizinhança é eleito prefeito do espaço público em questão.



## 24. O público do OP



Cristine Rochol/PMMPA

- Votação de prioridades em assembleia do OP na Região Sul em 2014

Quem integra o Orçamento Participativo? Pesquisas realizadas desde os primeiros anos da década de 1990 mostram que o perfil do participante sofreu mudanças nestes 25 anos. Uma das mais significativas foi a do crescimento do público feminino. As mulheres são maioria nas assembleias e entre os delegados eleitos, mas, cedem a liderança para os homens no Conselho do Orçamento Participativo. Atualmente, a predominância é de mulheres, brancas, solteiras, com 50 anos ou mais e renda familiar de até dois salários mínimos, que cursaram o ensino fundamental e sempre viveram em Porto Alegre. O ápice da participação nas assembleias do OP foi registrado em 2014: 17.582 credenciados.

As informações constam de dois estudos: “Para um Orçamento Participativo Mais Inclusivo e Efetivo em Porto Alegre”, realizado pelo Banco Mundial, em 2008 (ver capítulo 20), e “Orçamento Participativo de Porto Alegre – perfil, avaliação e percepções do público participante”, obra conjunta do Observatório da Cidade de Porto Alegre, do Observatório das Metrópoles e do Programa de Pós-graduação em Sociologia, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, publicado em 2013.

O prefeito José Fortunati tem uma explicação para o recorde: antes, o OP deliberava o que queria, mas a obra não saía porque, por exemplo, o valor destinado não era suficiente. Hoje, a decisão ocorre baseada em dados técnicos e financeiros – “É uma decisão muito madura” –, aumentando a credibilidade do Orçamento Participativo. Em 2002, a participação no OP somou 17.397 pessoas, 185 a menos do que em 2014. Apesar dos esforços constantes para aumentar o público e atrair novos segmentos, o teto tem se mantido sem grandes variações no decorrer do tempo.

A costureira Gessy Bernadete Fagundes Varela (ver capítulo 12), conselheira em dois mandatos, é uma das representantes da minoria feminina que integra o Conselho do OP, a despeito de as mulheres serem maioria nas assembleias: 61%, em 2012, contra 38,9% de homens. A presença feminina supera a masculina na rodada desde 1998, quando os gêneros atingiram índice de 51,4% e 48,4%,

respectivamente. A maioria feminina é mantida entre os delegados – 55,9% são mulheres e 44,1%, homens. A situação se inverte no COP: 43,6% são mulheres e 53,7%, homens.

Quanto ao estado civil, a predominância, tanto entre homens quanto entre mulheres, é de solteiros. Em 2009, os celibatários atingiam 47,3% do total, seguidos dos casados, que totalizavam 29,58%, ou 37,23%, se levados em conta também os que declararam viver em união estável. Separados ou divorciados eram 11,9% e viúvos 3,72%. Em relação à faixa etária, a maioria, em 2012, tinha 50 anos ou mais (38,5%), vindo a seguir os de 40 a 49 anos (17,2%) e os de 32 a 41 anos (16,3%). Pessoas mais jovens, de 16 a 25 anos (12,8%) e de 26 a 33 anos (14,8%) estão sub-representadas no OP, em comparação aos números dos Censos de 2000 e 2010 em que os jovens constituíam, respectivamente, 24,3% e 20% da população.

O Banco Mundial concluiu que a participação menor dos jovens em assembleias, entre delegados e entre conselheiros se deve, em especial, ao fator tempo: trabalhando em tempo integral, eles teriam menos horas e dias para dedicar ao OP. Foram identificados, ainda, como obstáculos à participação dos jovens, o conteúdo e o formato das reuniões. Muitos reclamaram da falta de discussão sobre políticas públicas voltadas para a sua geração. O estudo do BIRD mostra que 21,4% de conselheiros e ex-conselheiros dedicaram mais de 12 horas semanais às atividades do Orçamento Participativo.

Ex-gerente de Governança da Secretaria de Governança Local, Plínio Zalewski afirma que “a rotina do Orçamento Participativo exige muito das pessoas”. Elas devem mobilizar e organizar a comunidade, definir demandas e prioridades, ir às assembleias, eleger delegados e conselheiros, “depois fiscalizar a execução das obras e frequentar as secretarias”. De acordo com os dados levantados pelo órgão municipal e a universidade federal gaúcha, em 2009, 32,1% dos participantes não trabalhavam. Entre os ocupados, o expediente variava de 14 horas a 40 horas semanais (32,1%), de 40 horas a 48 horas semanais (19,6%) e de mais de 48 horas semanais (13,8%).

Grande parte dos que exercem algum ofício (20,3%) se dedica ao que foi classificado como “serviço manual”: atividades de serviços gerais, jardineiro, manicure, auxiliar de limpeza, auxiliar de depósito, garçom, entre outras. Em segundo lugar (9%), numa lista de 14 itens, estão os trabalhadores domésticos. Em 2009, a maioria era empregada do setor privado com carteira (23,7%). A categoria a seguir era de autônomos (19,6%).

De 1995 a 2012 ocorreu uma alteração no perfil do participante do OP, no que diz respeito ao nível de ensino. Se a parcela de pessoas com ensino fundamental continua alta, as com ensino médio e superior aumentam no decorrer dos anos. O índice de quem cursou total ou parcialmente o ensino médio cresceu de 32,2% a 35,1%. A maior taxa (36,1%) aparece em 2009. Os participantes com ensino superior completo ou incompleto aumentaram de 14,2% para 18,2%. O predomínio segue sendo dos que cursaram total ou parcialmente o ensino fundamental, apesar da queda de 49,1% para 41,2%. Eles atingiram a taxa mais alta (58,2%) em 1998.

O grau de instrução interfere na eleição de delegados e conselheiros. Entre eles prevalecem os participantes de ensino médio (44% de delegados e 42,6% de conselheiros) e não aqueles de ensino fundamental como acontece nas assembleias. No caso dos conselheiros, o ensino fundamental (25,9%) fica em terceiro lugar, superado também pelo superior.

O público participante confirma a predominância da raça branca no OP, mesmo com a diminuição desta parcela (71,4%, em 1995, e 56,4%, em 2009), verificada ao longo dos anos, e o acréscimo significativo dos que se declararam negros – 11,8%, em 1995, e 37,7%, em 2009. O crescimento da raça negra pode ser resultado da “maior consciência do cidadão em reconhecer a sua raça/etnia” e não da maior participação nas assembleias (Fedozzi, 2013). A presença de indígenas decresceu de 3,6%, em 2000, para 2,7%, em 2009.

Para Íria Charão, o OP ficou estigmatizado como coisa de pobre. O preconceito dizia respeito a não participação dos cidadãos de classe média. “As

pessoas de classe média iam [às assembleias], mas se sentiam constrangidas, porque o que reivindicavam não chegava nem perto das necessidades que as outras pessoas tinham”, afirma. “A reivindicação do Centro, por exemplo, era a questão cultural, porque o Centro é estruturado. Pode até ter problemas, mas, como em todo bairro estruturado da cidade, os moradores querem lazer, querem cultura.” Eleonora Rizzo, que presidia a Associação dos Amigos da Usina do Gasômetro, foi rechaçada em assembleia do Centro ao reivindicar um teatro na Usina do Gasômetro (ver capítulo 12).

Cezar Busatto, secretário de Governança Local, aponta para outro grupo excluído do OP: “os mais pobres dos pobres, os que não têm capacidade de se organizar nem tempo para ir às assembleias, porque estão cansados à noite”. O relatório do Bird confirma a visão do secretário. Os extremamente pobres identificaram custos para participar do processo, como o das passagens de ônibus e a perda de oportunidades de trabalho, quando atuam como autônomos. A participação, porém, cresceu entre as pessoas de até quatro salários mínimos. Em 2009, 52,5% dos participantes tinham renda familiar (consideradas três pessoas) de até dois salários mínimos, praticamente o dobro da participação de quem tinha renda familiar de dois a quatro salários mínimos (28,7%). Houve queda na presença de pessoas com renda familiar superior.

Como o nível de instrução, a renda familiar também influi na condição do participante ser eleito delegado ou conselheiro. A baixa representação nas assembleias de pessoas com renda mais alta não se repete quando se trata da representatividade. Dados de 2009 mostram que os participantes com renda de quatro a oito salários mínimos, apenas 2,9% do total, no COP são 26,4% e entre os delegados, 19,3%.

O carrinheiro Antônio Papeleiro (ver capítulo 12) é parte de uma das maiorias dos integrantes do OP: a dos que sempre viveram em Porto Alegre. Em 2009, 36,6% dos participantes afirmaram sempre ter morado na cidade e 19,9% que estavam na capital gaúcha há mais de 35 anos. O índice dos que residiam de 25 a 34 anos era de 12,9%; de 15 a 24

anos, 14,4%, de cinco a 14 anos, 9,6% e há menos de cinco anos, 5,4%.

Grande parte dos que como Antônio, Felisberto Luisi e Eduíno de Mattos participam do OP e de outras formas de representação da sociedade civil estão ligados às associações de moradores, historicamente fortes em Porto Alegre (ver capítulo 1). Em segundo lugar está a participação em movimentos sociais. Na maioria dos casos (69%), os vínculos associativos ocorreram, como no caso dos três, antes da entrada no OP. A taxa de engajamento, após o ingresso no Orçamento Participativo, é de 23,1%. Muito poucos (7,9%) associaram-se, ao mesmo tempo, ao OP e a algum movimento social.

Aqueles que estão no processo há 11 anos ou mais participam em entidades 70% a mais do que os que estão há menos tempo. A liderança ajuda na eleição de representantes. Entre os conselheiros, 92,6% pertencem a alguma entidade e entre os delegados, 80,4%. As pesquisas indicam que a tendência é de que poucos sigam o exemplo de Antônio, Luisi e Eduíno. O associativismo entrou em baixa. Caiu de 75,9%, em 1995, para 45,1%, em 2009, a participação dos integrantes do OP em outras entidades.

Por que os porto-alegrenses participam do OP? Mais de 70% vão às reuniões e assembleias por duas razões: solicitar obras e serviços públicos e por solidariedade comunitária, buscando ajudar a melhorar o local onde vivem. O tempo de integração ao OP influi na causa da participação. Entre os que estão envolvidos há mais anos, cresce a justificativa por “identidade e solidariedade”. Essa resposta é a mais dada, também, por aqueles que têm vínculos associativos (51,2%).

As pesquisas também indicam que mais da metade dos participantes acreditam que “sempre ou quase sempre” o OP decidiu sobre a realização de obras e serviços na cidade. Essa parcela caiu nos dois últimos anos para 57% e 53,2%. Cresceram os grupos que percebem que a definição pelo OP só acontece às vezes (de 23,8%, em 1995, para 32,4%, em 2009) ou nunca ocorre (de 0,6% a 3,8%).

Tarson Núñez, ex-coordenador do Gabinete de Planejamento (Gaplan), considera que o OP

perdeu espaço no governo municipal, com a criação da secretaria de Governança Local e com o perfil tradicional de várias secretarias municipais. “Isso fica bastante claro quando começa a ter separação entre plano de investimento da cidade e investimento do OP”, afirma. Geny Pinto de Mattos, 81 anos, quatro vezes conselheira da região Extremo Sul, se queixa: “Hoje não estão fazendo as demandas. Essa Copa [do Mundo, 2014] está sugando o dinheiro. Antes havia maior agilidade”.

Duas das principais características da participação no OP são a universalidade – todos têm direito a voto e não apenas as associações de moradores, como chegou a ser pensado (ver capítulo 2) – e o voluntariado – ninguém recebe nada para ir a quantas reuniões forem necessárias até definir as demandas e as prioritárias entre elas. Desde o início, lembra o ex-prefeito de Porto Alegre João Verle, a periferia foi a que se fez mais presente, pois encontrou no OP “um canal para apresentar suas demandas e reivindicações”. Pessoas de classe média não chegaram, até hoje, a ser mobilizadas na quantidade desejada pelo OP.

O Banco Mundial considera que “o índice total de envolvimento é expressivo”. Segundo seu levantamento, até 2006, em algum momento de suas vidas, 19,8% dos moradores da capital gaúcha tomaram parte nas decisões sobre o Orçamento. O número de participantes cresceu rapidamente nos primeiros anos, tendo aumentado de 628 pessoas em 1990 para 6.128 em 1992. Atingiu a marca de 17.397 em 2002, superada em 2014, como já vimos antes.

Raul Pont, ex-prefeito e ex-deputado estadual pelo PT, conta que os locais onde se realizavam os encontros ficavam lotados. Recorda de uma reunião na Lomba do Pinheiro. “A Igreja já tinha ficado pequena. Não cabia mais gente. Montamos barracas de circo atrás da Igreja.” O clima era de agitação. “Uma pauleira só, do início ao fim”, afirma. “Ninguém negava o OP, cobrando do secretário, cobrando do prefeito, botando o dedo na cara.”

As causas dos altos e baixos da participação são basicamente econômicas. No início, as demandas aprovadas foram muitas, mas os recursos eram pou-

cos. Sem a concretização das obras, as assembleias se esvaziaram. Voltaram a lotar quando as reivindicações foram atendidas. A presença de mais de 17 mil pessoas, em 2002, pode ser explicada, também, pela mudança no ciclo do OP, que passou a ter uma rodada única de assembleias.

A insatisfação com a não execução do Plano de Investimentos se reflete na atração de novos participantes. A taxa de renovação caiu de 48,6%, em 1995, ano em que o município se encontrava em boa situação financeira, para 31,7% em 2005, data em que a credibilidade do OP estava baixa, devido à falta de respostas às prioridades definidas. Em 2009, voltou a subir: 43,6%. A taxa média de renovação é de 42,4%.

Críticas à representatividade da participação ocorreram em 1992, durante o período eleitoral. A argumentação, de acordo com Tarson Núñez, era de que o “OP é muito bom, mas é pouca gente que participa do processo”. Coordenador do Gabinete de Planejamento e coordenador, em Porto Alegre, da produção do estudo do Banco Mundial, Núñez afirma que o OP “é legitimado pela maioria da população”.

“Perguntamos sobre a participação e 20% dos entrevistados tinham estado alguma vez em alguma reunião do OP. Do total, um em cada cinco cidadãos participava em algum momento”, afirma Tarson. Sobre a importância do processo para a cidade, 66% consideraram-no muito importante, 23%, mais ou menos importante, e 5%, sem importância. “Isso demonstra que, embora, numericamente, uma porcentagem pequena da população participe das assembleias, ela representa um número maior de pessoas de seu bairro.”

Clóvis Ilgenfritz, ex-secretário municipal do Planejamento, ressalta a realização de muitos encontros pelo OP. “As pessoas se reuniam em suas casas, com cinco, 10, 30 convidados. Eram feitas centenas de reuniões preliminares. Depois se juntavam e iam para a reunião maior, onde faziam acordos e pediam prioridades.” A presença nas assembleias regionais e temáticas não é, portanto, o único indicador do envolvimento da população com o debate do orçamento da cidade.

Plínio Zalewski, responsável pelo V Congresso da Cidade, não acredita que o OP tenha capacidade para atrair setores médios da sociedade. Para conquistá-los, ele defende que o OP apresente uma agenda própria para o Brasil atual, em que a pobreza diminui e a classe média aumenta. Agora, ressalta, as demandas são outras. “Não é mais a agenda da necessidade. Talvez o grande desafio hoje seja como fazer com que essas pessoas que conseguiram ser incluídas, através do Orçamento Participativo – conquistaram acesso à água, esgoto, luz, assistência social, escolas –, possam influir na discussão de questões urbanas.”

A existência ou não de interferência dos partidos no Orçamento Participativo é um tema delicado, com opiniões contraditórias. No estudo do Banco Mundial consta que “entre os grupos de renda média e alta, algumas pessoas consideram o OP como um processo excessivamente político, embora essa concepção parece ter sido atenuada há pouco tempo”. A pesquisa elaborada por ObservaPOA e Ufrgs mediu a preferência partidária dos integrantes do OP. A conclusão é de quase 50% não optam por qualquer partido. Mais de 30% simpatizam com o PT. O restante diz ter preferência por outras siglas, ou não respondeu a pergunta.

Paulo Guarnieri, presidente da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) e da Federação Riograndense de Associações Comunitárias e Moradores de Bairro (Fracab), de 1989 a 1995, começou a participar do OP na condição de militante do PDT. Lembra-se da conversa que teve com o então prefeito Olívio Dutra. “Ele me disse: ‘Sei que tu és do PDT. Eu sou PT. Mas tu estás presidente e eu, prefeito. E quero fazer um governo ouvindo a população. Então a gente quer te ouvir, principalmente na questão da habitação.’”

Militante do PT, Bernadete Dornelles diz ser partidária só em época de eleição. “Todo mundo sabe que sou petista. Mas aqui dentro [do OP] não sou partidária. Aqui sou comunidade.” Ela critica o uso de adesivos e de bandeiras de partidos nas reuniões do Orçamento Participativo. “Nesta última eleição eu vi isso. Foi mais escancarado. OP é comunidade, não é partido. O OP precisa tirar as brigas

políticas, não interessa quem está no poder.” A não interferência partidária, de acordo com o ex-prefeito Raul Pont, é um elemento importante para a credibilidade do processo: “Éramos muito ciosos disso. Não tinha cooptação de delegados, de conselheiros para o governo ou para o partido”.

Ex-petista e ex-secretário dos Transportes do governo Olívio Dutra, Antonio Hohlfeldt considera ter havido uma clara “manipulação partidária do OP”. Por quê? “Porque não tinha controle”, diz ele. “As pessoas iam de arrastão às assembleias. Convocava-se os funcionários, o pessoal do PT. Votava-se três, quatro, cinco, dez vezes. Tu multiplicavas o voto dos partidários por quantas vezes querias. Eu discordava dessa manipulação.”

Na visão de Hohlfeldt, o problema se tornou maior com a criação dos fóruns temáticos. “As temáticas foram definitivamente partidarizadas. Aí partidizou de vez.” Também ex-militante do PT, Hélio Corbellini, ex-secretário-geral do governo Olívio Dutra, afirma que as legendas disputavam delegados e conselheiros. “Não era isso que tínhamos pensado no início.” Íria Charão nega a interferência de siglas. “Os partidos não participavam. Pessoas filiadas, sim. As pessoas se apropriaram do processo, independente da questão partidária.”

“Procurei reduzir ao máximo o grau de interferência e de oportunismo político partidário, para que não se beneficiassem nem forças contrárias nem favoráveis ao governo. Para que o benefício fosse da comunidade”, diz José Fogaça, eleito prefeito pela aliança PPS-PTB. Ele reconhece que nem tudo saiu como se esperava. “Despartidarizar o OP é uma forma de democratizá-lo. Questão comunitária não se confunde com questão política de governo. A comunidade depende de associação comum de esforços.” Fogaça ressalta que “não pode vigorar a regra de que você acumula força de um lado, o outro acumula força de outro lado e, no embate, alguém ganha e alguém perde. Essa regra de soma zero não pode valer para a comunidade. Quanto mais cooperação melhor, quanto mais ampla for a associação de esforços melhor”.

O prefeito José Fortunati, que integrou como vice-prefeito o governo da Frente Popular, olha para

o passado e o presente e chega à conclusão de que não é possível afirmar que os partidos não tenham influência sobre as lideranças do OP. Há delegados e conselheiros filiados a partidos. “Isso é da vida. Mas, na hora da decisão final, se o conselheiro tentar fazer valer a proposta do partido, ele é substituído. A comunidade não perdoa.” Fortunati explica a razão: “A comunidade está acima dos partidos. Mais hoje do que antes, porque os partidos estão num momento muito ruim”, complementa.

Beto Moesch e Carlos Roberto Comassetto, conhecido como Engenheiro Comassetto, são exemplos de ex-conselheiros que trocaram a democracia participativa pela representativa. Beto Moesch foi eleito pelo PP para três mandatos na Câmara de Vereadores, de onde saiu em 2012. Comassetto, do PT, está no terceiro mandato. Os dois militaram em defesa da ecologia. O progressista coordenou a elaboração do Código Florestal do Rio Grande do Sul, a comissão de Saúde da Assembleia Legislativa e a comissão de Ecologia da OAB/RS. Foi conselheiro na temática de Desenvolvimento Urbano e Organização da Cidade (ver capítulo 12).

Comassetto, por sua vez, coordenou a implantação de feiras ecológicas de Porto Alegre, atuando na Secretaria de Indústria e Comércio no governo Olívio Dutra. Também ajudou a criar a Cooperativa Arco-Íris de agricultura ecológica, da qual foi o primeiro coordenador. Só depois de deixar o governo municipal é que Comassetto se tornou conselheiro da temática de Desenvolvimento Econômico e Tributação.

Tanto o ex-vereador quanto o atual acreditam que as duas formas de democracia – participativa e representativa – são fundamentais. “O OP é uma ferramenta de controle social”, afirma Comassetto. Ele recorda que “principalmente os partidos que não compunham o governo” reagiram à criação do Orçamento Participativo. “Diziam que aquilo era um engana-mento participativo, uma maneira de manipular as pessoas.” O tempo, acredita o vereador, “mostrou que o OP é uma ferramenta eficaz, que ajuda a definir as prioridades de investimento, bem como fiscaliza a aplicação dessas prioridades”.

Comassetto critica o processo atual. Para ele, o OP passou a ser uma moeda de troca entre algumas lideranças comunitárias e o governo municipal. “O contraditório praticamente deixou de existir ou não é considerado. Ele tem voz, mas não tem ouvidos para ouvi-lo.” Nos governos seguintes aos da Frente Popular, diz o ex-conselheiro, a ferramenta de participação foi incorporada “como apêndice do governo e não como estrutura de controle social, que possa ter leitura crítica”.

Moesch afirma que a função de conselheiro ajudou-o a ter “mais base para ser vereador”, mas não influenciou na eleição. Nas discussões que dominam reuniões e assembleias do OP, ele adquiriu a experiência que o ajudou na interlocução com a comunidade, tanto como vereador quanto como secretário municipal do Meio Ambiente. Sua vida foi facilitada pelo olhar dos conselheiros que ainda o viam como um deles.

Tarson Núñez reforça que o grande saldo do OP não foi o de atender aos pedidos de serviços, mas o de estimular o pensamento crítico e a cidadania, o que, de acordo com ele, vem se perdendo nos últimos anos. “O OP permitiu que a velhinha do fundo da vila se considere capaz de chegar de igual para igual para secretário ou prefeito. Esse empoderamento dos cidadãos de estabelecer uma relação com o gestor público, que é um servidor para atendê-lo, é um grande saldo.” A percepção entre os integrantes do Orçamento Participativo de que a democracia é um regime bom (66,5%) é maior do que entre os eleitores porto-alegrenses (53,4%), brasileiros (45%) e latino-americanos (58%). O grupo que se diz indiferente à questão soma 21,7%. Os que não responderam à pergunta ou disseram não saber são 11,8%.

Na avaliação do ex-prefeito Olívio Dutra, o OP atualmente “é uma chama de cidadania ainda acesa, mas, perigosamente, bruxuleante, exposta, sem os quebra-ventos da radicalidade democrática, às ventanias da modernidade midiática que vai reduzindo a importância da participação calorosamente presencial e a substituindo pela participação à distância, da ‘lingagem’ fria, sem compartilhamento comunitário”.

Para Olívio, o processo tem “dois desafios im-

portantes a serem superados”. O primeiro diz respeito ao uso da tecnologia da informação: como a democracia participativa pode valer-se do recurso, “radicalizando-se, sem se deixar estilhaçar por ela”? O segundo é “discutir efetivamente com a cidadania a estruturação e conformação do total da receita e da despesa públicas, o cerne político da peça orçamentária, de forma que ela vá para o Poder Legislativo como proposta fecundada pelo debate horizontal com a comunidade e não como uma impostura tecno-burocrática montada nos gabinetes mais sensíveis à influência de poderosos grupos de interesse”.

## O PÚBLICO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

### Presença total nas assembleias regionais e temáticas do OP em Porto Alegre entre 1989 e 2014

Ano	Participantes	Evolução no período
1989*	720	–
1990	628	-12,7%
1991	3.086	391,4%
1992	6.168	99,87%
1993	6.975	13,08%
1994	8.011	14,85%
1995	8.496	6,05%
1996	7.653	-9,92%
1997	11.078	44,75%
1998	11.790	6,43%
1999	14.776	25,33%
2000	14.377	-2,7%
2001	16.612	15,55%
2002	17.397	4,73%
2003	14.857	-14,6%
2004	13.284	-10,59%
2005	14.376	8,22%
2006	11.579	-19,46%
2007	14.336	23,81%
2008	14.550	1,49%
2009	15.151	4,13%
2010	14.398	-4,97%
2011	15.064	4,63%
2012	16.421	9,01%
2013	16.497	0,46%
2014	17.582	6,57%

Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento/Prefeitura de Porto Alegre

\* Fonte: Coordenação das Relações com a Comunidade/Prefeitura de Porto Alegre

## 25. O novo ciclo

Para que as demandas do Orçamento Participativo possam ser inseridas na Lei Orçamentária Anual e haja garantia de recursos, o Conselho do Orçamento Participativo aprovou, em dezembro de 2012, a mudança de ciclo. Inicialmente, a priorização das obras ocorria de maio a julho, sendo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é elaborada pelo município entre julho e agosto. Assim, quando o município executava o planejamento, o OP já estava definido, com base em previsões orçamentárias, sem conhecimento da LDO, da Lei Orçamentária Anual e do Plano Plurianual (PPA).

Para o secretário adjunto de Governança Local, Carlos Siegle, incluir demandas definidas pela população na Lei Orçamentária Anual “é, na prática, a tão defendida oficialização” do OP: “Não como defendem os críticos, amarrando a organização autônoma do processo a uma lei municipal. Mas transformando em lei a parte mais importante do processo”. Desde 2013, o ciclo inicia em fevereiro, estendendo-se até dezembro. Janeiro é o mês de recesso.

No primeiro trimestre – fevereiro, março e abril – ocorre detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços e são discutidas as alterações do Regimento Interno. Neste período, também, é definida a distribuição de recursos para as 17 Regiões e seis Temáticas. As demandas passam por análise técnico-financeira e são votadas nos fóruns regionais e temáticos, dos quais participam representantes da Secretaria de Governança Local e da Secretaria Municipal de Planejamento Estratégico e Orçamento (SMPEO).

No trimestre seguinte – abril, maio e junho – são realizadas reuniões de articulação e preparação, nas Regiões e Temáticas, em que os Fóruns de Delegados e de Planejamento se integram para conhecer o Plano de Investimentos e o Regimento Interno e discutir a montagem de chapas de conselheiros, que serão votadas na assembleia geral. Nesta época, ainda, são recebidas as demandas por Internet. A seguir, em julho e agosto, realizam-se as assembleias regionais e temáticas. Cada região e temática faz uma reunião, em que são eleitas as prioridades temáticas, escolhidos os conselheiros e definido o número de delegados. O COP discute e vota, até 30 de julho, a Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nos meses de agosto, setembro e outubro, nas pautas das Regiões e das Temáticas estão a eleição dos delegados e a hierarquização de obras e serviços. Até 30 de setembro, o COP discute e vota a Lei Orçamentária Anual. Em novembro, os novos conselheiros tomam posse e é concluída a hierarquização de obras e serviços. Nos dois meses seguintes, o governo faz a análise técnica e financeira das demandas hierarquizadas. Conselheiros, delegados e servidores municipais são capacitados a exercer suas funções no OP. A mudança do ciclo foi proposta pelo Banco Mundial (ver capítulo 20).





# INVESTIMENTOS E REGIÕES



## 26. A cidade e o OP

*Algumas obras aprovadas pelo Orçamento Participativo que transformaram o cotidiano de Porto Alegre*



Ricardo Giusti/PMPA

### Centro Popular de Compras

Construído sobre uma plataforma de 10 mil metros quadrados e abrigando 800 comerciantes, o Centro Popular de Compras integra o Programa de Revitalização do Centro. O chamado Camelódromo de Porto Alegre foi viabilizado por meio de processo de licitação para concessão de uso de espaço público por tempo determinado.



## Condomínio Santa Terezinha

O Condomínio Santa Terezinha, na Vila dos Papeiros, proporciona moradia digna para 213 famílias. Na área, também foram construídos 11 espaços comerciais, creche e sede para associação de moradores. As casas térreas e sobrados têm até três quartos, com área entre 42 e 44 metros quadrados. Duas casas são para pessoas portadoras de deficiência.



## Conduto Álvaro Chaves

O Conduto Álvaro Chaves é a maior obra de drenagem de Porto Alegre e previne inundações em pontos críticos da cidade, como a Avenida Goethe e nove bairros. Cerca de 120 mil pessoas são diretamente beneficiadas com a construção. No total, foram implantados 15 mil metros de redes pluviais em 35 ruas.

## Creche Comunitária da Timbaúva

A Creche Comunitária do Loteamento Timbaúva - Escola Infantil Crescer com Lazer oferece vagas para 120 crianças do bairro Mario Quintana. A obra resulta de parceria entre a prefeitura de Porto Alegre, iniciativa privada, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e entidades sociais.



Cristine Rochol/PMIPA

## Telecentro da Ilha dos Marinheiros

Inaugurado em 2007, o Telecentro da Ilha Grande dos Marinheiros, na Região Ilhas, proporciona inclusão digital para crianças e adolescentes e comunidade escolar. Uma particularidade do Telecentro Ilha dos Marinheiros é a antena concedida pelo Ministério das Comunicações que permite acesso de alta velocidade à rede mundial de computadores.



Luciano Lanes/PMIPA



## Unidade de Saúde da Família Cohab Cavahada

Demanda inscrita no Orçamento Participativo em 2008, posteriormente resgatada no Plano de Investimentos de 2011, a Unidade de Saúde da Família Cohab Cavahada foi inaugurada em dezembro de 2013. O posto modelo tem infraestrutura para o atendimento primário com três equipes de Saúde da Família e duas equipes de Saúde Bucal. A unidade tem 517,3 metros quadrados, cinco consultórios médicos e dois odontológicos, sala de vacinas, de curativos, de estabilização, de acolhimento, de grupos de prevenção, dos agentes de saúde e dispensário para retirada de medicamentos. Cada equipe de Estratégia de Saúde da Família é composta por médico, enfermeiro, auxiliar ou técnico de enfermagem e até 12 agentes comunitários de saúde. Cada equipe de saúde bucal é composta por cirurgião-dentista e um auxiliar ou técnico.



## Terceira Perimetral

A Terceira Perimetral é uma via de 12,3 quilômetros que une 20 bairros de Porto Alegre, ligando as zonas norte e sul. Foram investidos 84,1 milhões de dólares na obra. Maior intervenção viária em Porto Alegre nas últimas décadas, a Terceira Perimetral estava prevista no Plano Diretor de 1959.



## Viaduto Leonel Brizola

Com cerca de 700 metros de comprimento, dividido em duas alças de 6,4 metros de altura que cruzam a Avenida Farrapos e a linha do metrô, o viaduto Leonel Brizola tem o objetivo de facilitar o acesso aos bairros Humaitá, Navegantes e Anchieta. Além disso, a estrutura liga a Terceira Perimetral à BR-290 (Free Way).

## Programa Integrado Socioambiental

Maior obra de saneamento da história de Porto Alegre, o Programa Integrado Socioambiental (Pisa) foi entregue à população no dia 11 de abril de 2014. O Pisa amplia a capacidade de tratamento dos esgotos na Capital de 27% para 80%. Com a implantação do programa, fica prevista para 2016 a recuperação da balneabilidade do Lago Guaíba. O conjunto de obras inclui a Estação de Bombeamento do Cristal, junto à qual foi erguido um mirante (foto). A infraestrutura serve para bombear os esgotos coletados nas bacias dos arroios Dilúvio e Cavalhada para o emissário subaquático, e por meio deste até a estação de tratamento no bairro Serraria.



Cristine Rocho/PMMPA



## Hospital da Restinga e Extremo-Sul

Primeiro hospital 100% direcionado a usuários do Sistema Único de Saúde, o Hospital da Restinga e Extremo-Sul foi inaugurado no dia 4 de julho de 2014. O complexo hospitalar, que reúne 11 Unidades de Saúde da Família e 20 equipes da Secretaria Municipal de Saúde, que já operavam na região, atende 110 mil moradores dos bairros Belém Novo, Chapéu do Sol, Lageado, Lami, Ponta Grossa e Restinga. A obra era uma demanda histórica da Região Extremo-Sul.



## 27. O OP e as regiões

*Demandas, participação da população, indicadores e informações demográficas de cada uma das 17 regiões de Porto Alegre e da própria cidade, com textos e infográficos produzidos pelo Observatório da Cidade de Porto Alegre (ObservaPoa):*



# REGIÃO CENTRO

## Bairros

Auxiliadora, Azenha, Bela Vista, Bom Fim, Centro, Cidade Baixa, Farroupilha, Floresta, Independência, Jardim Botânico, Menino Deus, Moinhos de Vento, Mont'Serrat, Petrópolis, Praia de Belas, Rio Branco, Santa Cecília e Santana.

## Densidade Demográfica

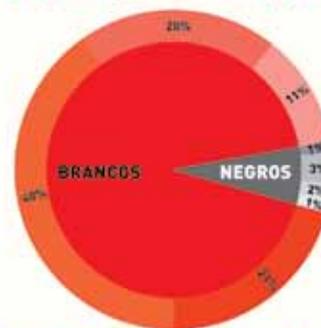
A região Centro representa 5,46% da área do município com 26 Km<sup>2</sup>.

A densidade demográfica é de 10.644 habitantes por Km<sup>2</sup>.

A densidade de Porto Alegre é de 2.838 habitantes por Km<sup>2</sup>.



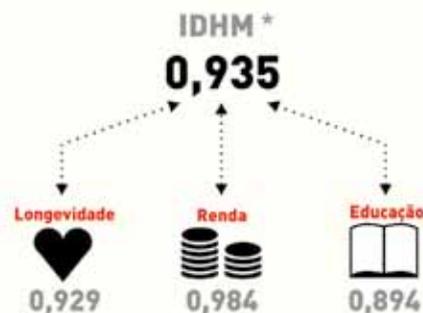
## População da Região



## Educação



## Desenvolvimento Humano



O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano da região.

\*2010



Entre 1989 e 2014, a Região Centro registrou 460 demandas, das quais 369 (80,2%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de 24 temas. Os temas mais frequentes foram habitação (6,7%), saneamento básico (8,9%) e organização da Cidade (22,4%). Os temas menos demandados são acessibilidade e mobilidade urbana (0,4%), áreas de lazer (0,4%) e desenvolvimento econômico (0,4%). O ano com o maior número de obras e serviços solicitados foi 1990, com 54 demandas. Entre 2002 e 2014, 10.097 pessoas participaram de assembleias na Região Centro, com média de 777 pessoas por ano. O ano com maior participação foi 2014, com 1.083 pessoas.

# REGIÃO CENTRO SUL

## Bairros

A Região é composta pelos bairros: Camaquã, Campo Novo, Cavalhada, Nonoai, Teresópolis e Vila Nova.

## Densidade Demográfica

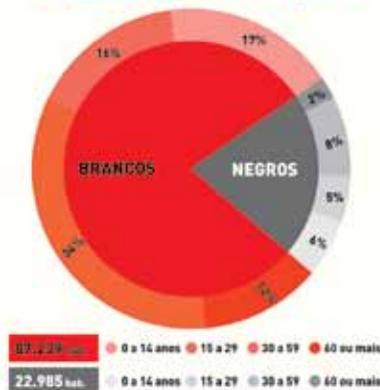
A região Centro Sul representa 6,05% da área do município com 29 Km<sup>2</sup>.

A densidade demográfica é de 3.848 habitantes por Km<sup>2</sup>.

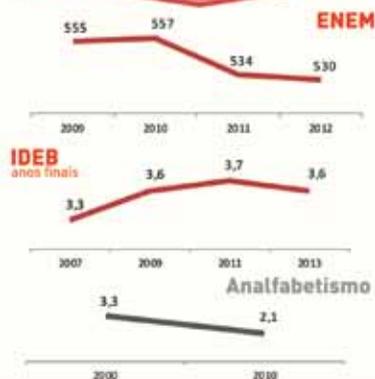
A densidade de Porto Alegre é de 2.838 habitantes por Km<sup>2</sup>.



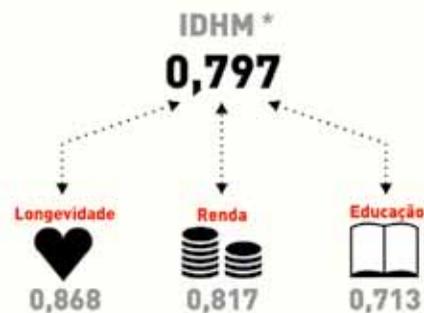
## População da Região



## Educação



## Desenvolvimento Humano



O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano da região.

\*2010



Entre 1989 e 2014, a Região Centro Sul registrou 386 demandas, das quais 326 (84,5%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de 18 temas. Os temas mais demandados foram organização da cidade (9,8%), pavimentação (16,6%) e saneamento básico (16,6%). Os temas menos demandados são outros (0,3%), cultura (0,5%) e saneamento ambiental (0,5%). O ano com o maior número de obras e serviços registrados foi 1992, com 35 demandas. Entre 2002 e 2014, 11.521 pessoas compareceram a assembleias da Região Centro Sul. A média é de 886 pessoas por ano. Em 2008, foi registrada a maior participação: 1.083 pessoas.

# REGIÃO CRISTAL

## Bairros

A Região é composta pelo bairro: Cristal.

## Densidade Demográfica

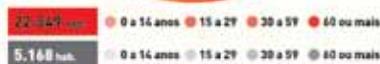
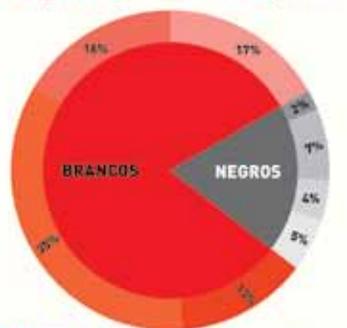
A região Cristal representa 0,82% da área do município com 4 Km<sup>2</sup>.

A densidade demográfica é de 7.056 habitantes por Km<sup>2</sup>.

A densidade de Porto Alegre é de 2.838 habitantes por Km<sup>2</sup>.



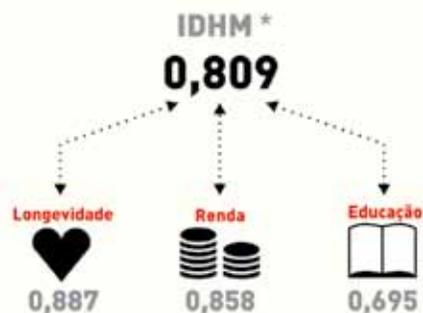
## População da Região



## Educação



## Desenvolvimento Humano



O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano da região.

\*2010



Entre 1989 e 2014, a Região Cristal registrou 292 demandas, das quais 205 (70,2%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de 22 temas. Os temas mais demandados foram assistência social (10,6%), habitação (11,6%) e pavimentação (12,7%). Os temas menos demandados são saneamento ambiental (0,3%), telecentros (0,3%) e áreas de lazer (0,7%). O ano com o maior número de obras e serviços registrados foi 2012, com 28 demandas. Entre 2002 e 2014, 4.822 pessoas compareceram a assembleias da Região Cristal. A média é de 371 pessoas por ano. Em 2007, foi registrada a maior participação: 924 pessoas.

# REGIÃO CRUZEIRO

## Bairros

A Região é composta pelos bairros:  
Medianeira e Santa Tereza.

## Densidade Demográfica

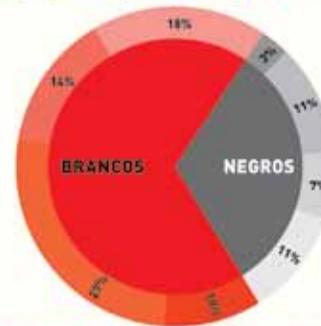
A região Cruzeiro representa  
1,43% da área do município  
com 7 Km<sup>2</sup>.

A densidade demográfica  
é de 9.591 habitantes  
por Km<sup>2</sup>.

A densidade de Porto Alegre é de  
2.838 habitantes por Km<sup>2</sup>.



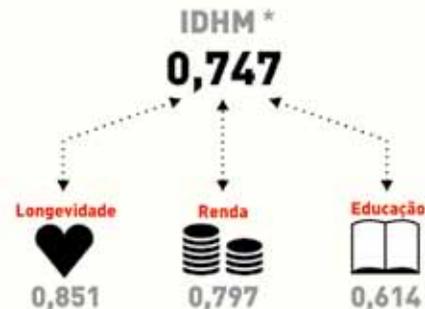
## População da Região



## Educação



## Desenvolvimento Humano



O IDHM é um número que varia entre 0 e 1.  
Quanto mais próximo de 1, maior o  
desenvolvimento humano da região.

\*2010



Entre 1989 e 2014, a Região Cruzeiro registrou 410 demandas, das quais 315 (76,8%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de 22 temas. Os temas mais demandados foram pavimentação (9,5%), saneamento básico (10,2%) e assistência social (17,6%). Os temas menos demandados são desenvolvimento econômico (0,2%), esporte e lazer (0,2%) e juventude (0,5%). O ano com o maior número de obras e serviços registrados foi 2012, com 43 demandas. Entre 2002 e 2014, 4.193 pessoas compareceram a assembleias da Região Cruzeiro. A média é de 323 pessoas por ano. Em 2002, foi registrada a maior participação: 437 pessoas.

# REGIÃO EIXO BALTAZAR

## Bairros

A Região é composta pelos bairros:  
Passo das Pedras e Rubem Berta.

## Densidade Demográfica

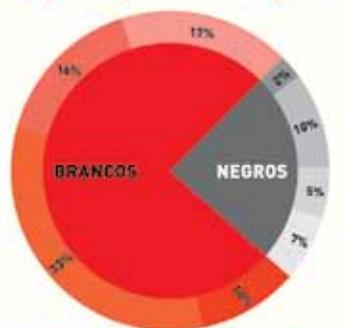
A região Eixo Baltazar representa 2,52% da área de município com 12 Km<sup>2</sup>.

A densidade demográfica é de 8.375 habitantes por Km<sup>2</sup>.

A densidade de Porto Alegre é de 2.838 habitantes por Km<sup>2</sup>.



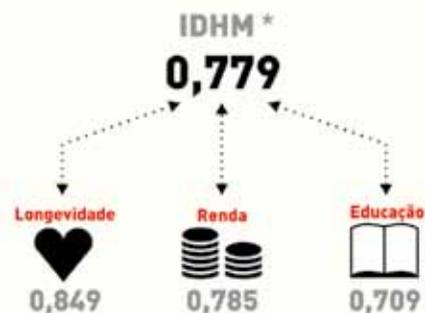
## População da Região



## Educação



## Desenvolvimento Humano



O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano da região.

\*2010



Entre 1989 e 2014, a Região Eixo Baltazar registrou 503 demandas, das quais 382 (75,9%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de 20 temas. Os temas mais demandados foram pavimentação (9,1%), organização da cidade (15,7%) e saneamento básico (17,3%). Os temas menos demandados são esporte e lazer (0,2%), telecentros (0,2%) e áreas de lazer (0,4%). O ano com o maior número de obras e serviços registrados foi 1993, com 49 demandas. Entre 2002 e 2014, 11.322 pessoas compareceram a assembleias da região. A média é de 871 pessoas por ano. Em 2003, foi registrada a maior participação: 1.442 pessoas.

# REGIÃO EXTREMO SUL

## Bairros

A Região é composta pelos bairros:  
Belém Novo, Chapéu do Sol,  
Lageado, Lami e Ponta Grossa.

## Densidade Demográfica

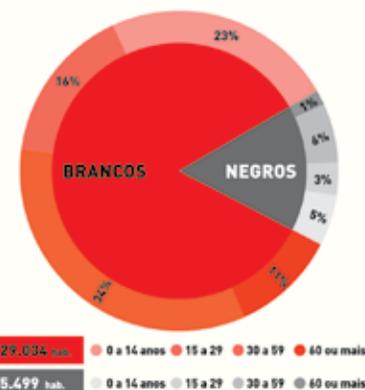
A região Extremo Sul  
representa 24,36% da área  
do município com 116 Km<sup>2</sup>.

A densidade demográfica  
é de 301 habitantes  
por Km<sup>2</sup>.

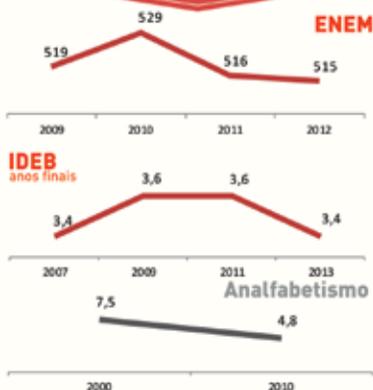
A densidade de Porto Alegre é de  
2.838 habitantes por Km<sup>2</sup>.



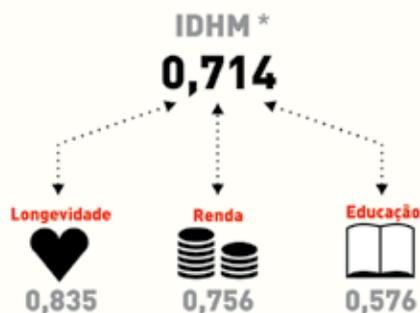
## População da Região



## Educação



## Desenvolvimento Humano



O IDHM é um número que varia entre 0 e 1.  
Quanto mais próximo de 1, maior o  
desenvolvimento humano da região.

\*2010



Entre 1989 e 2014, a Região Extremo Sul registrou 266 demandas, das quais 194 (72,9%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de 16 temas. Os temas mais demandados foram saneamento básico (9%), habitação (10,2%) e pavimentação (25,9%). Os temas menos demandados são áreas de lazer (0,8%), regularização fundiária (1,1%) e saneamento básico (1,1%). O ano com o maior número de obras e serviços registrados foi 1992, com 25 demandas. Entre 2002 e 2014, 8.798 pessoas compareceram a assembleias da região. A média é de 677 pessoas por ano. Em 2014, foi registrada a maior participação: 1.443 pessoas.

# REGIÃO GLÓRIA

## Bairros

A Região é composta pelos bairros:  
Belém Velho, Cascata e Glória.

## Densidade Demográfica

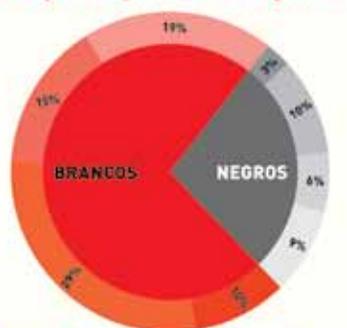
A região Glória representa  
3,82% da área do município  
com 16 Km<sup>2</sup>.

A densidade demográfica  
é de 2.325 habitantes  
por Km<sup>2</sup>.

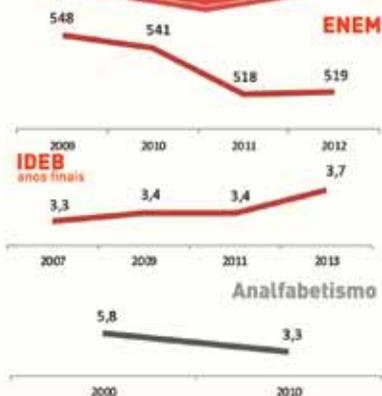
A densidade de Porto Alegre é de  
2.838 habitantes por Km<sup>2</sup>.



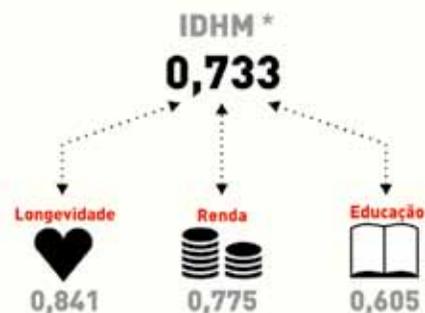
## População da Região



## Educação



## Desenvolvimento Humano



O IDHM é um número que varia entre 0 e 1.  
Quanto mais próximo de 1, maior o  
desenvolvimento humano da região.

\*2010



Entre 1989 e 2014, a Região Glória registrou 463 demandas, das quais 372 (80,3%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de 21 temas. Os temas mais demandados foram habitação (9,3%), pavimentação (14,3%) e saneamento básico (15,1%). Os temas menos demandados são intervenções prioritárias em vilas (0,2%), outros (0,2%) e áreas de lazer (0,4%). O ano com o maior número de obras e serviços registrados foi 1992, com 53 demandas. Entre 2002 e 2014, 8.438 pessoas compareceram a assembleias da região. A média é de 649 pessoas por ano. Em 2005, foi registrada a maior participação: 813 pessoas.

# REGIÃO HUMAITÁ NAVEGANTES

## Bairros

A Região é composta pelos bairros:  
Anchieta, Farrapos, Humaitá,  
Navegantes e São Geraldo.

## Densidade Demográfica

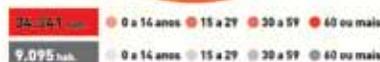
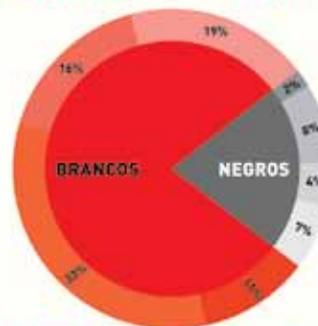
A região Humaitá -  
Navegantes representa  
12,45% da área do município  
com 15 Km².

A densidade demográfica  
é de 2.891 habitantes  
por Km².

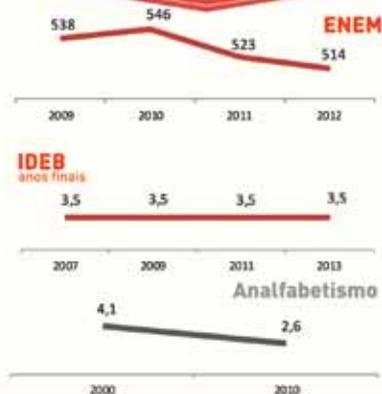
A densidade de Porto Alegre é de  
2.838 habitantes por Km².



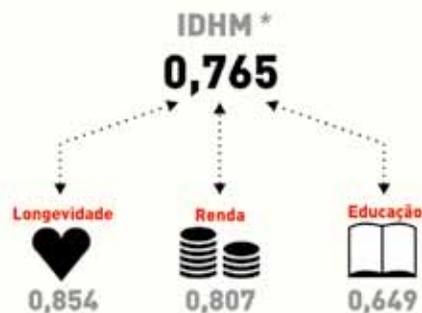
## População da Região



## Educação



## Desenvolvimento Humano



O IDHM é um número que varia entre 0 e 1.  
Quanto mais próximo de 1, maior o  
desenvolvimento humano da região.

\*2010



Entre 1989 e 2014, a Região Humaitá-Navegantes registrou 376 demandas, das quais 299 (79,5%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de 20 temas. Os temas mais demandados foram pavimentação (10,1%), organização da cidade (12,5%) e saneamento básico (15,2%). Os temas menos demandados são desenvolvimento econômico (0,3%), trabalho e emprego (0,3%) e áreas de lazer (0,5%). O ano com o maior número de obras e serviços registrados foi 1995, com 41 demandas. Entre 2002 e 2014, 11.552 pessoas compareceram a assembleias da região. A média é de 889 pessoas por ano. Em 2009, foi registrada a maior participação: 1.802 pessoas.

# REGIÃO ILHAS

## Bairros

A Região é composta pelo bairro:  
Arquipélago.

## Densidade Demográfica

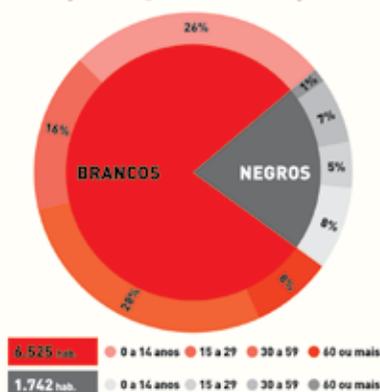
A região Ilhas representa  
9,28% da área do município  
com 44 Km<sup>2</sup>.

A densidade demográfica  
é de 188 habitantes  
por Km<sup>2</sup>.

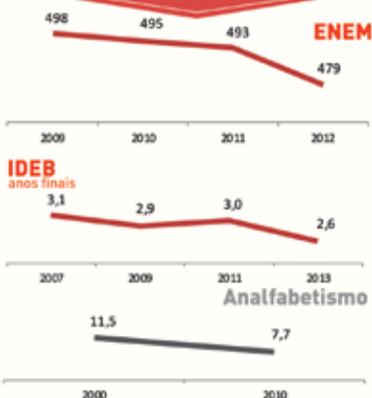
A densidade de Porto Alegre é de  
2.838 habitantes por Km<sup>2</sup>.



## População da Região



## Educação



## Desenvolvimento Humano



Entre 1989 e 2014, a Região Ilhas registrou 37 demandas, das quais 14 (37,8%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de oito temas. Os temas mais demandados foram educação (10,8%), habitação (16%) e assistência social (24,3%). Os temas menos demandados são saneamento básico (2,7%), saúde (2,7%) e cultura (5,4%). O ano com o maior número de obras e serviços registrados foi 2014, com nove demandas. Entre 2002 e 2014, 2.175 pessoas compareceram a assembleias da região. A média é de 272 pessoas por ano. Em 2010, foi registrada a maior participação: 432 pessoas.

# REGIÃO LESTE

## Bairros

Bom Jesus, Chácara das Pedras, Jardim Carvalho, Jardim do Salso, Jardim Sabará, Morro Santana, Três Figueiras e Vila Jardim.

## Densidade Demográfica

A região Leste representa 3,24% da área do município com 15 Km<sup>2</sup>.

A densidade demográfica é de 7.418 habitantes por Km<sup>2</sup>.

A densidade de Porto Alegre é de 2.838 habitantes por Km<sup>2</sup>.



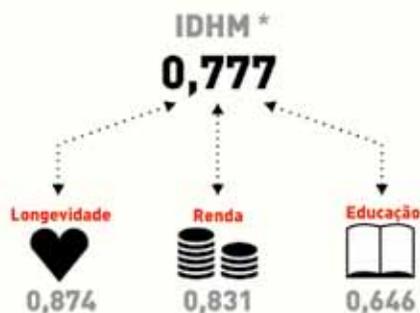
## População da Região



## Educação



## Desenvolvimento Humano



O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano da região.

\*2010



Entre 1989 e 2014, a Região Leste registrou 483 demandas, das quais 389 (80,5%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de 21 temas. Os temas mais demandados foram pavimentação (9,5%), organização da cidade (9,9%) e saneamento básico (16,1%). Os temas menos demandados são intervenção prioritárias em vilas (0,2%), áreas de lazer (0,4%) e cultura (0,8%). O ano com o maior número de obras e serviços registrados foi 1993, com 36 demandas. Entre 2002 e 2014, 9.108 pessoas compareceram a assembleias da região. A média é de 701 pessoas por ano. Em 2002, foi registrada a maior participação: 1.230 pessoas.

# REGIÃO LOMBA DO PINHEIRO

## Bairros

A Região é composta pelos bairros:  
Agronomia e Lomba do Pinheiro.

## Densidade Demográfica

A região Lomba do Pinheiro representa 10,64% da área do município com 51 Km².

A densidade demográfica é de 1.230 habitantes por Km².

A densidade de Porto Alegre é de 2.838 habitantes por Km².



## População da Região



## Educação



## Desenvolvimento Humano



Entre 1989 e 2014, a Região Lomba do Pinheiro registrou 362 demandas, das quais 288 (79,6%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de 21 temas. Os temas mais demandados foram educação (8%), saneamento básico (14,1%) e pavimentação (17,1%). Os temas menos demandados são áreas de lazer (0,3%), esporte e lazer (0,3%) e desenvolvimento econômico (0,6%). O ano com o maior número de obras e serviços registrados foi 1992, com 25 demandas. Entre 2002 e 2014, 10.653 pessoas compareceram a assembleias da região. A média é de 819 pessoas por ano. Em 2002, foi registrada a maior participação: 1.351 pessoas.

# REGIÃO NORDESTE

## Bairros

A Região é composta pelo bairro:  
Mário Quintana.

## Densidade Demográfica

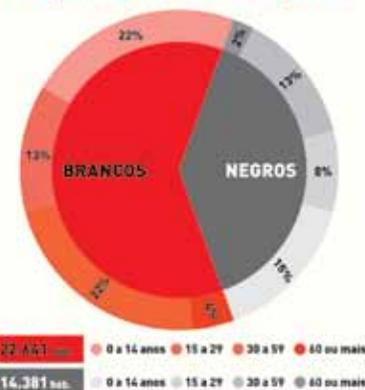
A região Nordeste representa 1,42% da área do município com 7 Km<sup>2</sup>.

A densidade demográfica é de 5.492 habitantes por Km<sup>2</sup>.

A densidade de Porto Alegre é de 2.838 habitantes por Km<sup>2</sup>.



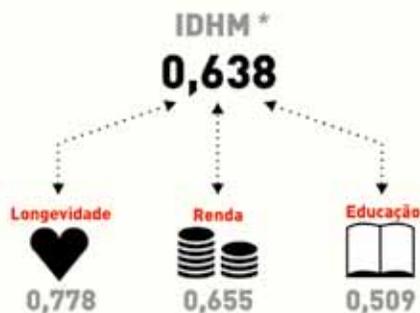
## População da Região



## Educação



## Desenvolvimento Humano



O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano da região.

\*2010



Entre 1989 e 2014, a Região Nordeste registrou 337 demandas, das quais 252 (74,8%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de 23 temas. Os temas mais demandados foram educação (8,9%), saneamento básico (11%) e pavimentação (13,1%). Os temas menos demandados são desenvolvimento econômico (0,3%), juventude (0,3%) e intervenções prioritárias em vilas (0,6%). O ano com o maior número de obras e serviços registrados foi 2012, com 27 demandas. Entre 2002 e 2014, 9.950 pessoas compareceram a assembleias da região. A média é de 765 pessoas por ano. Em 2002, foi registrada a maior participação: 1.351 pessoas.

# REGIÃO NOROESTE

## Bairros

Boa Vista, Cristo Redentor, Higienópolis,  
Jardim Floresta, Jardim Itu,  
Jardim Lindóia, Jardim São Pedro,  
Passo D'Areia, Santa Maria Goretti,  
São João, São Sebastião e Vila Ipiranga.

## Densidade Demográfica

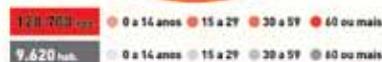
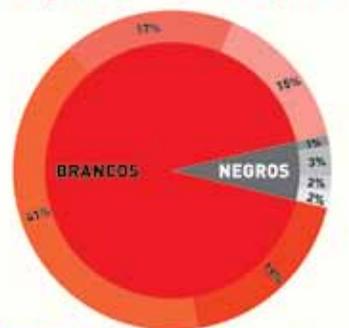
A região Noroeste representa  
4,35% da área do município  
com 21 Km<sup>2</sup>.

A densidade demográfica  
é de 6.310 habitantes  
por Km<sup>2</sup>.

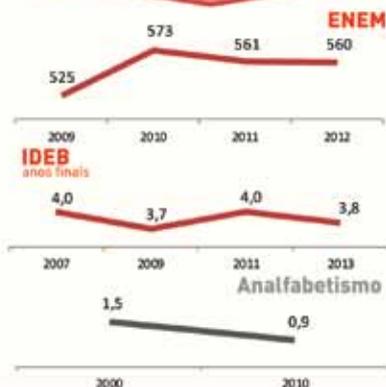
A densidade de Porto Alegre é de  
2.838 habitantes por Km<sup>2</sup>.



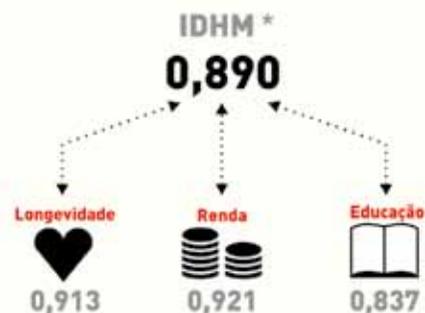
## População da Região



## Educação



## Desenvolvimento Humano



O IDHM é um número que varia entre 0 e 1.  
Quanto mais próximo de 1, maior o  
desenvolvimento humano da região.

\*2010



Entre 1989 e 2014, a Região Noroeste registrou 231 demandas, das quais 179 (77,5%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de 15 temas. Os temas mais demandados foram circulação, transporte e mobilidade urbana (10,8%), organização da cidade (14,7%) e pavimentação (15,2%). Os temas menos demandados são saneamento ambiental (1,3%), iluminação pública (2,2%) e política habitacional (2,2%). O ano com o maior número de obras e serviços registrados foi 1997, com 38 demandas. Entre 2002 e 2014, 6.209 pessoas compareceram a assembleias da região. A média é de 478 pessoas por ano. Em 2011, foi registrada a maior participação: 742 pessoas.

# REGIÃO NORTE

## Bairros

A Região é composta pelo bairro:  
Sarandi.

## Densidade Demográfica

A região Norte representa 4,48% da área do município com 29 Km<sup>2</sup>.

A densidade demográfica é de 3.177 habitantes por Km<sup>2</sup>.

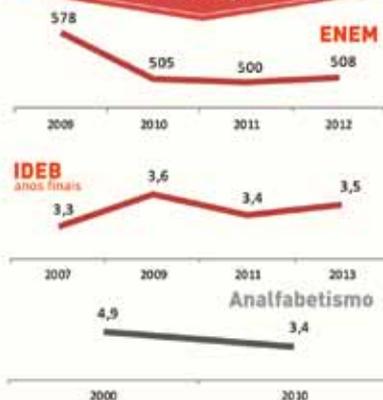
A densidade de Porto Alegre é de 2.838 habitantes por Km<sup>2</sup>.



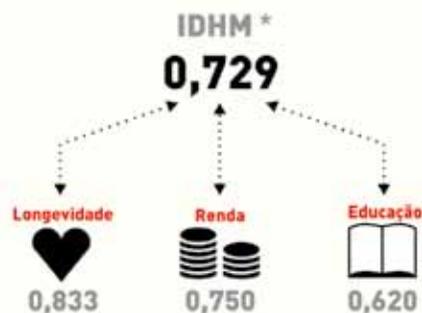
## População da Região



## Educação



## Desenvolvimento Humano



O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano da região.

\*2010



Entre 1989 e 2014, a Região Norte registrou 438 demandas, das quais 357 (81,5%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de 19 temas. Os temas mais demandados foram educação (11%), pavimentação (11,6%) e saneamento básico (16,9%). Os temas menos demandados são áreas de lazer (0,2%), intervenções prioritárias em vilas (0,5%) e iluminação pública (1,1%). O ano com o maior número de obras e serviços registrados foi 1993, com 61 demandas. Entre 2002 e 2014, 8.949 pessoas compareceram a assembleias da região. A média é de 688 pessoas por ano. Em 2012, foi registrada a maior participação: 917 pessoas.

# REGIÃO PARTENON

## Bairros

A Região é composta pelos bairros:  
Cel. Aparício Borges, Partenon, Santo Antônio, São José e Vila João Pessoa.

## Densidade Demográfica

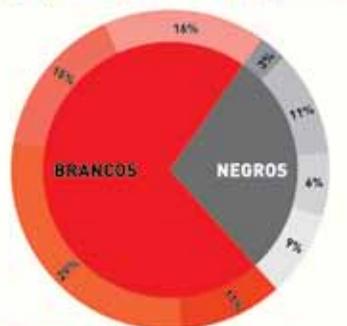
A região Partenon representa 3,06% da área do município com 15 Km<sup>2</sup>.

A densidade demográfica é de 8.162 habitantes por Km<sup>2</sup>.

A densidade de Porto Alegre é de 2.838 habitantes por Km<sup>2</sup>.



## População da Região

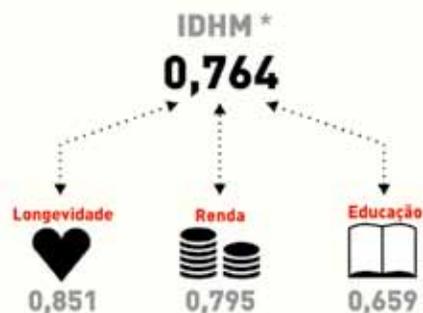


BL 687 hab. 0 a 14 anos 15 a 29 30 a 59 60 ou mais  
33.879 hab. 0 a 14 anos 15 a 29 30 a 59 60 ou mais

## Educação



## Desenvolvimento Humano



O IDHM é um número que varia entre 0 e 1.  
Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano da região.

\*2010



Entre 1989 e 2014, a Região Partenon registrou 351 demandas, das quais 295 (84%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de 19 temas. Os temas mais demandados foram organização da cidade (10,3%), saneamento básico (14,2%) e pavimentação (17,7%). Os temas menos demandados são cultura (0,3%), saneamento ambiental (0,3%) e desenvolvimento econômico (0,6%). O ano com o maior número de obras e serviços registrados foi 1997, com 27 demandas. Entre 2002 e 2014, 10.255 pessoas compareceram a assembleias da região. A média é de 789 pessoas por ano. Em 2014, foi registrada a maior participação: 1.276 pessoas.

# REGIÃO RESTINGA

## Bairros

A Região é composta pelo bairro: Restinga.

## Densidade Demográfica

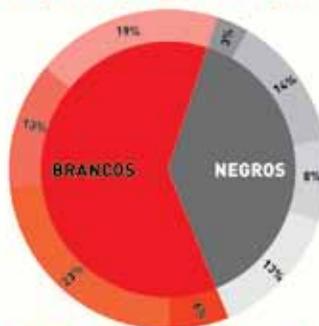
A região Restinga representa 8,10% da área do município com 39 Km<sup>2</sup>.

A densidade demográfica é de 1.575 habitantes por Km<sup>2</sup>.

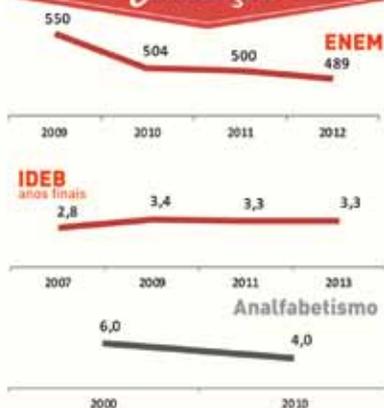
A densidade de Porto Alegre é de 2.838 habitantes por Km<sup>2</sup>.



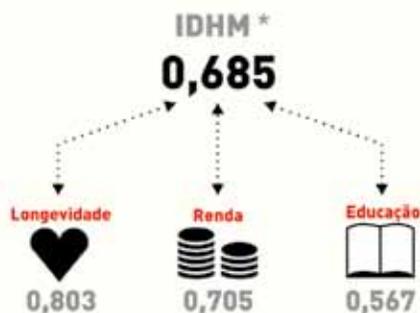
## População da Região



## Educação



## Desenvolvimento Humano



O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano da região.



Entre 1989 e 2014, a Região Restinga registrou 335 demandas, das quais 239 (71,3%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de 18 temas. Os temas mais demandados foram pavimentação (13,1%), assistência social (13%) e educação (14,3%). Os temas menos demandados são áreas de lazer (0,3%), desenvolvimento econômico (0,3%) e esporte e lazer (0,3%). O ano com o maior número de obras e serviços registrados foi 2013, com 30 demandas. Entre 2002 e 2014, 13.059 pessoas compareceram a assembleias da região. A média é de 1.005 pessoas por ano. Em 2012, foi registrada a maior participação: 1.789 pessoas.

# REGIÃO SUL

## Bairros

Espírito Santo, Guarujá, Hípica, Ipanema, Jardim Isabel, Pedra Redonda, Serraria, Tristeza, Vila Assunção e Vila Conceição.

## Densidade Demográfica

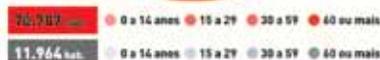
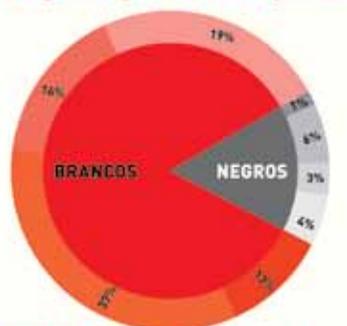
A região Sul representa 6,24% da área do município com 30 Km².

A densidade demográfica é de 2.802 habitantes por Km².

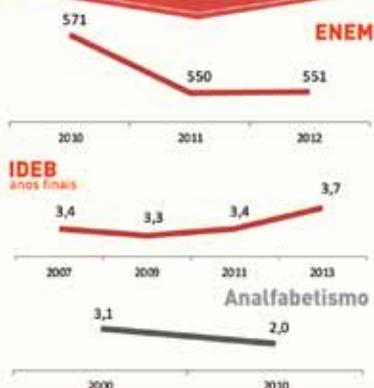
A densidade de Porto Alegre é de 2.838 habitantes por Km².



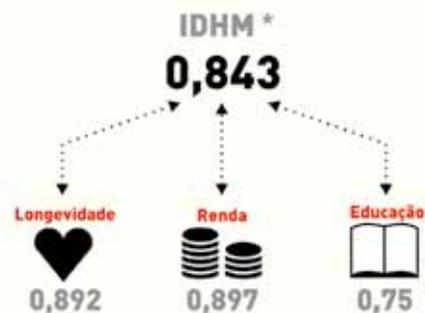
## População da Região



## Educação



## Desenvolvimento Humano



O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano da região.

\*2010



Entre 1989 e 2014, a Região Sul registrou 414 demandas, das quais 290 (70%) foram finalizadas. As demandas englobam um total de 21 temas. Os temas mais demandados foram organização da cidade (8,5%), saneamento básico (13,3%) e pavimentação (14%). Os temas menos demandados são telecentros (0,5%), desenvolvimento econômico (0,7%) e saneamento ambiental (0,7%). O ano com o maior número de obras e serviços registrados foi 2012, com 39 demandas. Entre 2002 e 2014, 7.746 pessoas compareceram a assembleias da região. A média é de 569 pessoas por ano. Em 2014, foi registrada a maior participação: 1.135 pessoas.

# PORTO ALEGRE

## Regiões

Humaitá / Navegantes, Noroeste, Leste, Lomba do Pinheiro, Norte, Nordeste, Partenon, Restinga, Glória, Cruzeiro, Cristal, Centro Sul, Extremo Sul, Eixo Baltazar, Sul, Centro e Ilhas.

## Densidade Demográfica

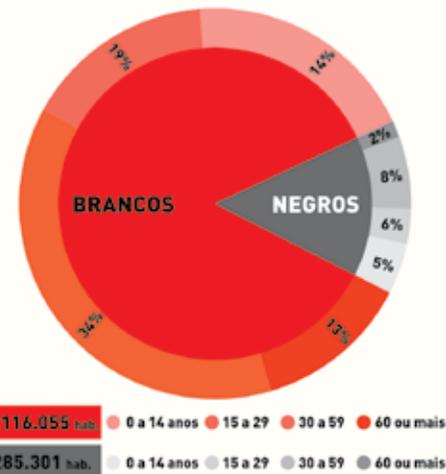
Em 2010, a cidade contava com 1.409.351 habitantes representando 13,2% da população do Estado do Rio Grande do Sul.

A densidade de Porto Alegre é de 2.838 habitantes por Km<sup>2</sup>.

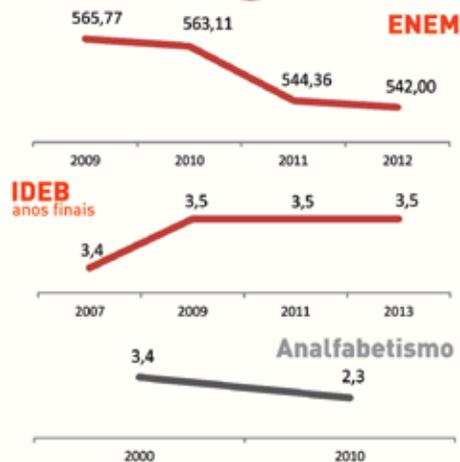
A densidade do Rio Grande do Sul é de 37,96 habitantes por Km<sup>2</sup>.



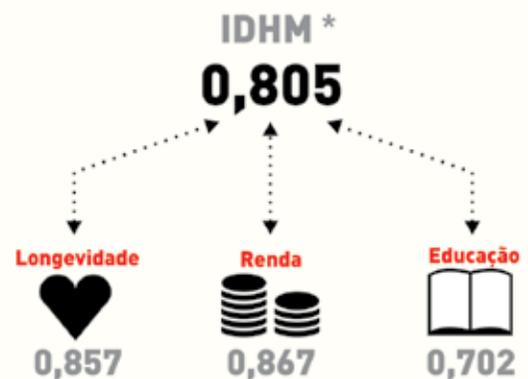
## População da Região



## Educação



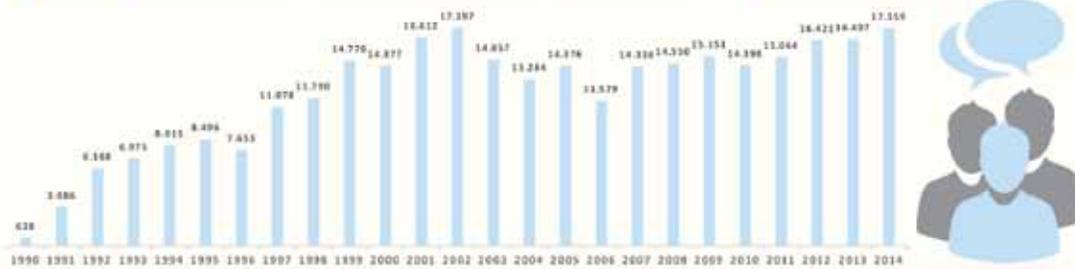
## Desenvolvimento Humano



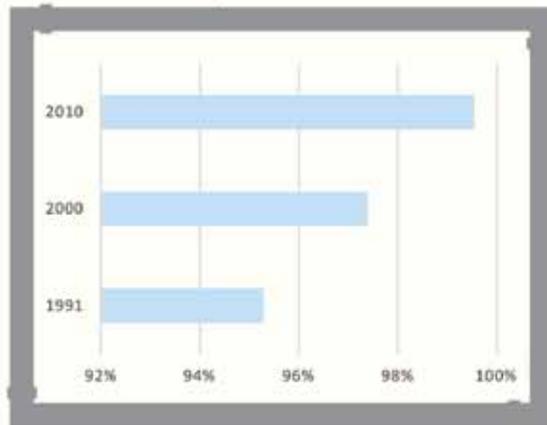
O IDHM é um número que varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano da região.

\*2010

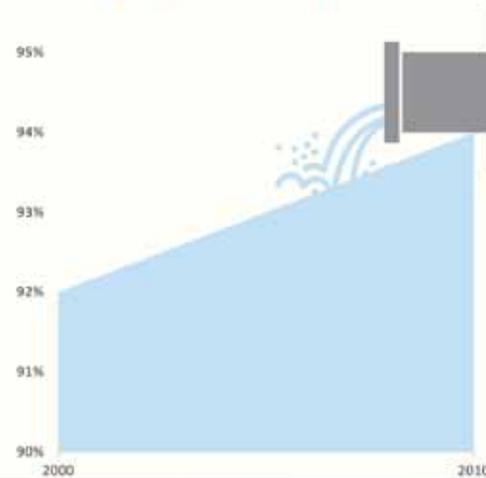
## Participantes nas Assembleias Regionais do Orçamento Participativo



## População em domicílios com água encanada



## Esgoto adequado



## Referências bibliográficas

- ANDREATTA, Humberto. Orçamento Participativo Porto Alegre: Você é quem faz uma cidade de verdade. Porto Alegre: Unidade Editorial, 1997. 2ª edição.
- BANCO MUNDIAL. Para um orçamento participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre. Relatório n. 40144-BR. Washington (DC): Banco Mundial. 2008.
- BERAS, Cesar. Orçamento Participativo e a democratização do Estado: a configuração específica do caso de Porto Alegre: 1989-2004. Porto Alegre: UFRGS, 2008. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia.
- BUSATTO, Cezar & FEIJÓ, Jandira. A Era dos Vagalumes – O Florescer de uma Nova Cultura Política. Canoas: Editora da Ulbra, 2006.
- DIAS, Nelson (org). Esperança democrática. 25 Anos de Orçamentos Participativos no Mundo. São Brás de Alportel: Associação In Loco, 2014.
- FEDOZZI, Luciano. Esfera pública e cidadania: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Ensaios FEE, v.19, n.2, p.236-271, 1998.
- \_\_\_\_\_, Luciano et alii. Orçamento Participativo de Porto Alegre. Perfil, Avaliação e Percepções do Público Participante. Porto Alegre: Gráfica e Editora Hartmann, 2013.
- FEIJÓ, Jandira & FRANCO, Augusto de. Olhares sobre a experiência de Governança Local de Porto Alegre. Porto Alegre: Edipucrs, 2008.
- FONSECA, Rodrigo Oliveira. Dos fins aos meios, da história ao discurso. Enquadramento e ampliação do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Rio de Janeiro: PUCRJ, 2005. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História Social da Cultura.
- GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan de. Orçamento Participativo – A experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- HOBSBAWM, Eric. A Era dos Extremos. O Breve Século XX. 1914-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 1ª Reimpressão
- HORN, Carlos Henrique. Porto Alegre: o desafio da mudança. As políticas financeira, administrativa e de recursos humanos no governo Olívio Dutra, 1989-92. Porto Alegre: Ortiz, 1994.
- KUNRATH, Marcelo Silva. Construção da “participação popular”: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Porto Alegre: UFRGS, 2001. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia.

- Organização Não-Governamental Solidarietà (coordenação). Caminhando para um mundo novo: Orçamento Participativo de Porto Alegre visto pela comunidade. Petrópolis (RJ): Vozes, 2003.
- PASSOS, André. O que é o Orçamento Participativo: uma leitura a partir dos elementos centrais de sua estrutura e dinâmica de funcionamento em Porto Alegre de 1989 a 2004. Porto Alegre: UFRGS, 2010. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política
- PONT, Raul Anglada (coordenador) & BARCELOS, Adair (organizador). Porto Alegre: uma cidade que conquista – terceira gestão do PT no governo municipal. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 2000.
- ROSSI, Olinto. Orçamento Participativo e a formação para a cidadania. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002. Dissertação de mestrado apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
- SILVA, Débora Bernardo da. O planejamento urbano e a administração popular de Porto Alegre: discursos e práticas. Porto Alegre: UFRGS, 2004. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Faculdade de Arquitetura
- SOUZA, Ailton. A metamorfose do Orçamento Participativo: Uma análise da transição política em Porto Alegre (1990-2009). Brasília: UnB, 2010. Dissertação de mestrado
- SOUZA, Carlos Siegle de. Novo Ciclo do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: UFRGS, 2013. Trabalho de conclusão do Curso de especialização em Gestão Pública, Faculdade de Ciências Econômicas
- VERLE, João & BRUNET, Luciano. Construindo um mundo novo. Avaliação da experiência do Orçamento em Porto Alegre – Brasil. Porto Alegre: Guayí, 2002







gráfica  
**expresso**

  
**EDITORA DA  
CIDADE**

  
**ORÇAMENTO  
PARTICIPATIVO**

  
**40  
ANOS**



**PREFEITURA  
PORTO  
ALEGRE**

SECRETARIA DE GOVERNANÇA LOCAL  
SECRETARIA DA CULTURA