

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-EDUCAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

**OS MODELOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR
NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL:
AS EXPERIÊNCIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP) E DO
PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR (PPP)**

PAULO DE TARSO SANT’ANNA TAVARES

Relatório técnico apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Professora Orientadora: Dra. Márcia Ribeiro Dias

Porto Alegre, agosto de 2006

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

T231m Tavares, Paulo de Tarso Sant'Anna

Os modelos de participação popular no estado do Rio Grande do Sul : as experiências do orçamento participativo (OP) e do processo de participação popular (PPP) / Paulo de Tarso Sant'Anna Tavares. – Porto Alegre, 2006.

77 f.

Diss. (Mestrado em Ciências Sociais), Fac. de Filosofia e Ciências Humanas, PUCRS

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Márcia Ribeiro Dias

1. Participação Popular. 2. Orçamento Participativo. 3. Democracia. 4. Gestão Pública. I Título.

CDD 352

Bibliotecária Responsável: Salete Maria Sartori, CRB 10/1363

PAULO DE TARSO SANT’ANNA TAVARES

**OS MODELOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR
NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL:
AS EXPERIÊNCIAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP) E DO PROCESSO
DE PARTICIPAÇÃO POPULAR (PPP)**

Relatório técnico apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

Aprovada em _____/_____/_____

Comissão Examinadora

Prof^a.Dra. Márcia Ribeiro Dias - Orientadora

Prof. Dr. Emil Albert Sobottka

Prof^a.Dra. Áurea Petersen

Aos meus pais por tudo até hoje, e
ao meu filho Caetano por manter
sempre acesa a esperança.

AGRADECIMENTOS

Todo trabalho é resultado de uma longa jornada, um trabalho acadêmico não é diferente. Além de contar com um longo esforço intelectual para se chegar neste resultado final, os apoios recebidos ao longo de uma jornada não se restringem apenas ao suporte e a dedicação intelectual necessária para a realização do mesmo. O incentivo, a cobrança, as sugestões foram fundamentais para continuidade do estudo.

Desta forma, não tenho como deixar de agradecer a toda a minha família, minhas irmãs, meus sobrinhos e meu cunhado. Em especial minha Mãe. Sem vocês com certeza seria muito mais difícil. E ao meu Pai também, apesar de estar “distante há tempos,” esta sempre presente.

Aos companheiros e colegas da Prefeitura Municipal, de São Lourenço do Sul, em especial ao Prefeito José Nunes e Carla Lübke. Aos amigos do Centro de Apoio ao Pequeno Agricultor (CAPA), em especial a Rita Surita, Ellemar Wojanh e Karin Peglow.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, em especial à minha orientadora, Professora Doutora Márcia Ribeiro Dias. Às Secretárias do Curso Janine e Rosane.

Aos Professores da Pós-Graduação em Serviço Social, Carlos Nelson dos Reis e Berenice Rojas Couto.

E a todos os meus amigos que durante esta longa trajetória contribuíram de alguma forma para este resultado. Seria difícil aqui citar todos os amigos com os quais compartilhei: dúvidas, sonhos, alegrias e tristezas. Sendo assim, agradeço a todos. E para os amigos de Florianópolis (SC), digo: “a vida é dura, mas a Praia é Mole”. Valeu.

“a interrogação tortura
mas não entrego
minhas camaradas
dúvidas”

“pensar nos diferencia
amar nos poesia”

Cláudio Schuster

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo realizar um estudo da participação popular na gestão pública mediante revisão bibliográfica da teoria democrática. Buscou-se ainda análise da relevância da participação popular para a concretização dos processos democráticos. Com essa finalidade enfocou-se o debate sobre a dicotomia entre democracia representativa e as “teorias alternativas”. O estudo divide-se em três capítulos, os quais serviram de base para a instrumentalização teórica da participação popular nos processos decisórios da gestão pública, através da representação acerca dos modelos democráticos e de uma análise da história da construção dos processos de participação popular no Estado do Rio Grande do Sul, traçando um paralelo entre o Orçamento Participativo RS e o Processo de Participação Popular, na tentativa de aprofundar a forma como os dois modelos foram construídos historicamente, voltando-se à discussão sobre práticas que efetivem a participação popular. A análise passa por pontos essenciais como o surgimento do Orçamento Participativo de Porto Alegre, a alternativa dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento como meio de participação e, por fim, uma descrição do Orçamento Participativo RS e do Processo de Participação Popular.

Palavras-chave: Teoria Democrática. Participação Popular. Orçamento Participativo

ABSTRACT

This work has by objective carry out a study of the popular participation in public management faced with bibliography revision about theory democratic; search still a relevance analysis around participation for the realization of the democratic process. With this purpose stressed the debate in the dichotomy between democracy representative and the “theories alternative”. The study split into thee chapter, the which will serve of base for the instrument theoretical popular participation on the decisive process in public management, through representation around the styles democratic and an analysis about construction history of popular participation process in Rio Grande do Sul, drawling one parallel between Budget Participating RS and Popular Participation Process, on attempt get deeper the way how the two styles were builded in a history, returning to discussion about practice that carry out the popular participation. The analysis pass by essential points how the appearance Budget Participating from Porto Alegre, the alternative of the alternative of the Advice Regional Development how medium of the participation and, by end, a description of the Budget Participating RS and Popular Participation Process.

Key Words: Theory Democratic. Popular Participation. Budget Participating.

LISTA DE SIGLAS

AGM – Associação Gaúcha Municipalista
APM – Assembléias Públicas Municipais
APR – Audiências Públicas Regionais
ARD – Assembléias Regionais de Diretrizes
ARENA - Aliança Renovadora Nacional
ATD – Assembléias Temáticas de Desenvolvimento
CEB – Comunidade Eclesiais de Base
COMUDES - Conselhos Municipais de Desenvolvimento
CONCLAT – Conferência Nacional da Classe Trabalhadora
COP – Conselho do Orçamento Participativo
COP-RS – Conselho do Orçamento Participativo do Rio Grande do Sul
COREDES - Conselhos Regionais de Desenvolvimento
CRC – Coordenação de Relações Comunitárias
CUT – Central Única dos Trabalhadores
ES – Espírito Santo
FAMURS – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FP – Frente Popular
FRACAB – Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro
GAPLAN – Gabinete de Planejamento
GOF – Gabinete de Orçamento e Finanças
GRC – Gabinete de Relações Comunitárias
LOM – Lei Orgânica Municipal
MDB - Movimento Democrático Brasileiro
OP - Orçamento Participativo
OP-RS - Orçamento Participativo do Grande do Sul
PC do B – Partido Comunista do Brasil
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PDS - Partido Democrático Social
PDT – Partido Democrático Trabalhista
PHS – Partido Humanista da Solidariedade
PI – Plano de Investimento e Serviços
PL – Partido Liberal

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Popular

PPP - Processo de Participação Popular

PPS – Partido Popular Socialista

PRD – Plenárias Regionais de Delegados

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT - Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista Brasileiro

RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre

RS – Rio Grande do Sul

SC – Santa Catarina

SP- São Paulo

UAMPA – União de Moradores de Porto Alegre

UVERGS – União de Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	12
1. TEORIA DEMOCRÁTICA.....	15
1.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E TEORIAS ALTERNATIVAS.....	17
1.2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TEORIA DEMOCRÁTICA.....	26
1.2.1 ROUSSEAU E A PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	29
1.2.2 HABERMAS: SOCIEDADE CIVIL E ESFERA PÚBLICA.....	31
1.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR: REPRESENTAÇÃO E ESFERA PÚBLICA.....	34
2. EXPERIÊNCIAS RECENTES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	38
2.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE.....	40
2.2 OS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO – ALTERNATIVA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	48
2.3 CONSULTA POPULAR NO GOVERNO ANTONIO BRITTO.....	51
3- ORÇAMENTO PARTICIPATIVO RS (OP-RS) E PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR (PPP): ESTRATÉGIAS INSTITUCIONALIZADAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	53
3.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – GESTÃO OLÍVIO DUTRA.....	54
3.2 PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR – GESTÃO GERMANO RIGOTTO.....	57
3.3 ANÁLISE COMPARATIVA DOS DOIS MODELOS: OP e PPP.....	61
3.3.1 AUTO-REGULAMENTAÇÃO VERSUS REGULAMENTAÇÃO.....	62
3.3.2 O PAPEL DOS COREDES NOS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	70
3.3.3 A DECISÃO FINAL DAS PRIORIDADES.....	74
3.3.4 O DESENHO INSTITUCIONAL DOS MODELOS ESTUDADOS.....	76
CONCLUSÃO.....	79
REFERÊNCIAS.....	82

INTRODUÇÃO

A participação popular na tomada de decisão na gestão pública vem atualmente crescendo e diferentes alternativas têm sido adotadas. Esta participação ocorre através das mais diferentes formas, seja através de fóruns, conselhos gestores de políticas públicas, Congresso da Cidade¹, ou na elaboração do orçamento público.

A descentralização está entre os fatores responsáveis por este incentivo à participação popular na gestão pública, ela tem desempenhado um papel fundamental. Com a descentralização procura-se aproximar os executores das políticas públicas e o público alvo atendido por tais políticas.

Na segunda metade dos anos 70, o Brasil passa a viver algumas experiências de participação popular na gestão pública como, por exemplo, as experiências de Piracicaba (SP), Boa Esperança (ES) e Lages (SC).²

Em 1982 ocorreram eleições diretas para governadores nos estados, mas é a partir da redemocratização vivida pelo Brasil, por volta do ano de 1985, com a volta das eleições diretas para as capitais e com a aprovação da nova Constituição em 1988, que o país passa a conhecer o maior número de experiências de participação popular na gestão pública.

O marco da redemocratização ocorre em 1989, ou seja, após 29 anos o país volta a eleger o Presidente da República, através de uma eleição direta. De acordo com Carvalho (2004, p. 199): “os direitos políticos adquiriram amplitude nunca antes atingida.”

Novos tempos começam para o país, a democracia reivindicada durante muitos anos passa a vigorar em seu sentido representativo mais forte, todos podem escolher seus governantes e representantes legislativos. Enfim, a democracia passa a ser vivida no cotidiano, juntamente com a introdução de algumas experiências de participação popular.

Não se pode crer que, com a implementação de uma política de descentralização, haverá automaticamente uma maior democracia e participação da sociedade, uma vez que a política de descentralização é objeto de disputa entre as forças políticas historicamente democráticas e as forças conservadoras.

¹ Vários municípios brasileiros já adotaram e outros tantos estão adotando, a prática de realizar Congresso da cidade. Estes Congressos têm como característica principal reunir os diversos setores da sociedade, de forma participativa, com o objetivo de realizar o debate e de formular propostas em prol do desenvolvimento sustentável, da busca de melhorias na qualidade de vida e no futuro das cidades.

² A respeito destas experiências ver: CASTRO, M.H.G. Equipamentos sociais e política local no pós-64: dois estudos de caso. *Espaço & Debates*, v.24,1988, p.67-74. FERREIRA, A.L.S.S. Lages: um jeito de governar. São Paulo, Instituto Polis, 1991.

Entre as diversas formas de participação popular, adotadas na gestão pública, destaca-se uma experiência que se tornou conhecida mundialmente como Orçamento Participativo. Tal experiência contribuiu de forma significativa para a redistribuição do poder político na sociedade, além de resgatar o debate sobre democracia e participação.

O estado do Rio Grande do Sul, ao longo dos últimos anos, tornou-se vitrine mundial em relação à implantação de práticas participativas, em grande medida fruto da experiência do Orçamento Participativo, adotado como uma política pública de incentivo à participação popular na gestão pública.

O orçamento participativo implementado no ano de 1989, na Prefeitura de Porto Alegre, esta experiência foi reaplicada, posteriormente, em vários outros municípios gaúchos, bem como em outros estados e, até mesmo, outros países.

No âmbito estadual, o primeiro ensaio de participação na elaboração do orçamento público ocorreu em 1994, por conta da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, conhecidos como COREDES.

Criados através da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, os COREDES tinham entre suas atribuições, constituir-se como instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelecido pela Constituição Estadual. Porém, sua regulamentação só ocorreu em 28 de dezembro de 1994, através do Decreto nº 35.764, ou seja, há três dias do término do mandato do governador de então.

Em 1998, mais um elemento de incentivo à participação é criado. Desta vez, através da Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, foi criada a Consulta Popular, que dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação do orçamento do estado, atribuindo aos COREDES e aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES) a organização do processo de Consulta Popular. Novamente um instrumento de participação foi criado no último ano do mandato de um Governador, a exemplo da implantação dos COREDES em 1994.

Um ano após a criação do processo de Consulta Popular, em 1999, um novo governo assumiu o poder. Tendo como governador eleito o ex-prefeito municipal de Porto Alegre Olívio Dutra, que teve entre suas propostas de campanha a implementação do Orçamento Participativo, aos moldes da experiência de Porto Alegre. O Orçamento Participativo estadual (OP-RS) perdurou por quatro anos, durante toda a gestão do governo eleito em 1998.

Em 2002 com a eleição de Germano Rigotto para governador do Estado, cria-se toda uma expectativa de transformar o orçamento participativo em Processo de Participação Popular, regulamentado por lei e com cinco diretrizes: valorização dos COREDES e das

Lideranças municipais, assembleias abertas á comunidade, definição de prioridade através do voto direto do eleitor, maiores recursos para as comunidades mais pobres e transparência na elaboração do orçamento.

A coordenação do PPP fica a cargo de uma comissão estadual e essa é coordenada pelo vice-governador, tendo sua composição assim estabelecida: 12 representantes, sendo seis do governo e seis a sociedade civil.

Este trabalho está dividido em três capítulos, sendo o primeiro dedicado a construir um referencial teórico, com base na teoria democrática, apresentando o debate de alguns autores sobre democracia representativa e democracia direta, destacando os principais conceitos que foram utilizados para o entendimento do objeto de estudo.

O segundo capítulo teve como objeto uma análise das experiências que antecederam o Orçamento Participativo e o Processo de Participação Popular, que foram objetos deste estudo, na definição do orçamento do estado do Rio Grande do Sul, com enfoque principal no o período compreendido entre 1989 até 1998.

O terceiro capítulo foi destinado a uma análise das duas principais experiências adotadas, a partir do referencial teórico traçado no primeiro capítulo e as experiências analisadas anteriormente, numa perspectiva de constatar a participação popular na gestão pública.

1. TEORIA DEMOCRÁTICA

Muitos conceitos políticos hoje têm sua validade questionada, como por exemplo: esquerda e direita, socialismo e liberalismo, entre outros tantos, especialmente, após a queda do muro de Berlin ocorrida em 1989. Segundo alguns estudiosos, todas as utopias foram sepultadas, vivemos a época do “fim das ideologias”³. Porém há uma exceção: existe um consenso em torno da idéia da defesa da democracia.

A democracia, em geral, é tida como um valor primordial e universal passou a ser aceita por várias, se não por todas, forças político-sociais. Segundo aponta Pinto (2004), ela não possui inimigos. Esta ausência de inimigos, não significa a existência de um projeto único, de um consenso, ou mesmo de uma teoria acabada de democracia.

Esta ausência de inimigos não foi algo permanente na história. A divergência em torno da desejabilidade ou não da democracia sempre esteve ancorada na tensão entre dois conceitos: liberdade e igualdade. De acordo com Pinto (2004, p. 20) uma das grandes tensões: “da democracia desde o século XV são: A democracia é liberdade? A democracia é igualdade? Ou democracia são as duas coisas juntas?”.

Tensão esta que perdurou por muito tempo, conforme Pinto (2004, p. 20): “Porque liberdade e igualdade, ao contrário do que alguns teóricos pensaram, não são valores que se completam, mas que se tencionavam mutuamente, ou seja, a igualdade sempre é limitação de liberdade e vice-versa, a liberdade é sempre a limitação de igualdade”. Seguindo esta mesma linha, conforme Pinto (2004, p. 21) em tempos históricos “de um lado o liberalismo pensando a democracia como igual à liberdade; de outro lado, a proposta socialista clássica, afirmando que democracia é igual à igualdade”.

Tanto a esquerda como a direita não tinham como preocupação a defesa da democracia, porém este quadro foi sofrendo modificações a partir da década de 60. A esquerda Européia, principalmente, o Partido Comunista Italiano, começa a participar do Parlamento e da luta eleitoral. Já para a direita, a democracia não era mais indesejada, pois ela não ameaçava mais seus interesses particulares.

As disputas entre a esquerda e a direita, trazem resultados positivos para a democracia que passa a responder às ameaças de ambas. Porém, atualmente, a democracia não sofre mais ameaças, seja por parte da direita, em dar um golpe de Estado, seja por parte da esquerda, em

³ Tese esta defendida principalmente na obra de FUKUYAMA, Francis. O fim da história e o tempo do último homem. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

instalar um processo revolucionário. Assim sendo, a falta de ameaças diminui a capacidade da democracia de responder perante uma crise social que ameaça, por exemplo, os direitos sociais, diminuindo assim a capacidade de aumentar a igualdade.

O consenso que a democracia alcançou, conforme Vitullo (1999a, p. 31): “a ponto de ser considerada hoje como único sistema legítimo de governo, em nome do qual todos governam”, não significa a existência de um único projeto de democracia. Apesar do “crescente peso e influência das teorias elitistas de democracia”, esta concepção não é a única no interior da teoria democrática. Em contraponto à teoria elitista, torna-se necessário o resgate de concepções alternativas de democracia, que serão debatidas em uma seção específica deste capítulo.

O tema da democracia sempre nos remete à Grécia antiga, ou seja, ao século V AC, mais precisamente a Atenas, a “cidade-estado” ou polis de maior destaque.

Atenas destacou-se das demais cidades gregas pela sua política democrática. O significado da palavra democracia pode ser traduzido da seguinte forma: “*demos* – povo; *kratein* – governar. É este, portanto, o formato específico do governo que se exerce pelo povo e para o povo.” (Holden, 1996 apud Dias, 2002, p.63).

Em Atenas, “todos os cidadãos” poderiam participar diretamente de todos assuntos da polis. A democracia ateniense consolidou-se com unidade, solidariedade, participação direta e cidadania restrita. De acordo com Held, (1987, p. 15):

O desenvolvimento da democracia em Atenas formou uma fonte central de inspiração para o pensamento político moderno. Seus ideais políticos – igualdade entre os cidadãos, liberdade, respeito pela lei ou pela justiça – moldaram o pensamento político no Ocidente durante eras.

A experiência grega ficou conhecida como a democracia dos antigos, ou como democracia direta, em contraposição à chamada democracia moderna, ou democracia representativa.

Segundo Bobbio (2000), o que se modificou na passagem da democracia dos antigos à democracia dos modernos, não foi a titularidade do poder político, que continuou sendo o “povo”, mas o modo de exercer esse direito.

Assim, as democracias podem ser divididas em diferentes tipos, baseando-se em inúmeras distinções. A distinção mais importante acontece entre democracia direta (algumas vezes chamada "democracia pura"), onde o povo expressa sua vontade por voto direto em cada assunto particular, e a democracia representativa (algumas vezes chamada "democracia

indireta"), onde o povo expressa sua vontade através da eleição de representantes que tomam decisões em nome daqueles que os elegeram.

A teoria democrática, desde Rousseau até a modernidade, tem apresentado uma relação histórica circular com o conceito de deliberação. Autores como Jürgen Habermas (1995 e 1997) e Joshua Cohen (1989) fazem uso desse termo com o significado de processo no qual um ou mais agentes avaliam as razões envolvidas em uma determinada questão.

Outros autores, como Jean-Jacques Rousseau (1999), Joseph Schumpeter (1984) e John Rawls (2002) usam o termo deliberação, como o momento em que o processo de tomada de decisão ocorre numa dada sociedade.

A seguir, este estudo pretende abordar os dois aspectos da teoria democrática: a democracia representativa que, para alguns autores remonta à Idade Média, e a democracia direta, que implica na participação efetiva do cidadão nas decisões que, outrora, estiveram concentradas no Estado, através de representantes dos indivíduos.

Segundo Ruiz Sánchez (2002), existe uma urgência na busca de novas formas de convívio social e político, decorrente de certo “descentramento”, experimentado pela sociedade pós-moderna.

O sujeito da sociedade pós-moderna apresenta-se cindido, fragmentado, desequilibrado e, principalmente, incapaz de lidar com as diferenças e as desigualdades. Essas características apresentam-se cada vez mais exacerbadas, com o surgimento de guerra, de discriminação social, cultural, étnica e sem perspectiva de uma solução confiável por parte dos homens que “decidem” o destino da maioria.

A partir desse sujeito, cuja identidade, antes única, racional, cartesiana, dona da verdade, emerge, nos dias atuais, um sujeito desorientado que necessita, urgentemente, refletir sobre os fatores intervenientes em sua formação social e histórica, na busca de uma democracia que contemple a cidadania, mediante a participação na tomada de decisões desta sociedade.

1.1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E TEORIAS ALTERNATIVAS

Segundo Arato (2002, p. 85), “O governo representativo é uma invenção ocidental medieval” que não tinha problemas quanto à sua legitimidade. As assembléias dos Estados eram, simplesmente, apresentadas ao príncipe, diretamente ou através de mandatos das ordens

sociais, mantenedoras do poder por meio da representatividade. Na Idade Média, todos que faziam parte da nação política estavam incluídos, não existindo separação entre os representantes e os representados.

O problema da legitimidade surgiu mais tarde, com o Parlamento no século XVII e com as Convenções ou Assembléias Constituintes, que passaram a exigir o exercício de atividades constituintes ou legislativas, com base na idéia de que representavam a soberania popular.

Na primeira metade do século XX, o debate era sobre a desejabilidade ou não da democracia como forma de governo. Depois a questão centrou-se sobre as condições estruturais da democracia e, somando-se a esses debates, discutiu-se sobre as possibilidades redistributivas da democracia.

Já na segunda metade do século XX, a concepção hegemônica de democracia, que conforme Avritzer (1999, p.18) ficou conhecida como: “elitismo democrático, segundo o qual a democracia, para ser praticada, necessita restringir a soberania das massas a um procedimento para a seleção de governantes.” Dessa forma, pode-se afirmar de acordo com Santos (2003, p. 39) que: “O século XX foi efetivamente um século de intensa disputa em torno da questão democrática.”

Conforme já destacado o peso e influência da teoria elitista na concepção atual de democracia são profundos. O elitismo democrático tem entre seus principais representantes na teoria social e política, Max Weber (1999) e Joseph Schumpeter (1984).

Para os defensores do elitismo democrático, a complexidade da sociedade moderna impossibilita a participação direta do cidadão nas decisões públicas. Essas deveriam ser tomadas por um grupo de dirigentes, ou seja, por uma elite.

Essa perspectiva é Schumpeter (1984), com o lançamento do livro: “Capitalismo, Socialismo e Democracia”, em 1942. Sua obra tornou-se uma referência para o estudo da teoria democrática, um ponto de partida, primeiramente por apresentar uma análise da democracia de forma real e pragmática. Parte de uma crítica à democracia do século XVIII, chamada de “doutrina clássica da democracia”, que de acordo com Schumpeter (1984, p. 305): “é o arranjo institucional para se chegar a certas decisões políticas que realizam o bem comum, cabendo ao próprio povo decidir, através da eleição de indivíduos que se reúnem para cumprir-lhe a vontade”.

De acordo com Schumpeter (1984), a “doutrina clássica da democracia” está ancorada em dois conceitos: o bem comum e a vontade do povo; conceitos estes sem validade na

realidade contemporânea. Pois, conforme Schumpeter não existe algo que seja um bem comum unicamente determinado:

Não há, para começar, um bem comum inequivocamente determinado que o povo aceite, ou que possa aceitar por força de argumentação racional. Não se deve isso primariamente ao fato de que as pessoas podem desejar outras coisas que não o bem comum, mas pela razão muito mais fundamental de que, para diferentes indivíduos e grupos o bem comum provavelmente significará coisas muito diversas. Schumpeter (1984, p. 306)

A fim de exemplificar sua idéia Schumpeter (1984, p. 307) traz um outro exemplo da impossibilidade de determinar um único bem comum. “A saúde pode ser desejada por todos, mas ainda assim haverá divergências quanto à vacinação e à vasectomia”.

Assim sendo, em decorrência da inexistência de um bem comum único, a vontade do povo deixa de existir, de acordo com Schumpeter (1984, p. 308): “Tanto a existência como a dignidade dessa *volanté générale* desaparecem logo que falha a idéia do bem comum. E ambas, como pilares da doutrina clássica, inevitavelmente se reduzem a pó”.

Após a realização de sua crítica à democracia do século XVIII, Schumpeter (1984, p. 328), propõem “mais uma nova teoria de democracia” que pode ser definida da seguinte forma: “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor”. A democracia é reduzida a um processo de eleição de líderes que adquirem o direito de tomar as decisões públicas.

Segundo Habermas (1995, p. 39) a diferença decisiva entre a república e o liberalismo consiste no papel do processo democrático. Assim, na concepção liberal:

A política (no sentido da formação política da vontade dos cidadãos) tem a função de agregar e impor os interesses sociais privados perante um aparato estatal especializado no emprego administrativo do poder político para garantir fins coletivos. Segundo a concepção republicana a política não se esgota nessa função de mediação. Ela é um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade como um todo.

As palavras "democracia" e "república" foram usadas em um modo similar a Aristóteles por alguns fundadores dos Estados Unidos. Eles argumentavam que só uma democracia representativa (que chamavam de republica) poderia proteger o direito dos indivíduos, e usavam a palavra 'democracia' para se referir à democracia direta, que eles consideravam tirânica.

Para Habermas (1995), na república, a política não se esgota na função de mediadora, sendo um elemento constitutivo do processo de formação da sociedade. A política é uma forma de reflexão ética, no sentido hegeliano. Através dela, os membros de uma comunidade solidária, mais ou menos natural, dão-se conta de sua dependência recíproca e, conscientemente, levam adiante essas relações de reciprocidade, transformando-as em uma associação de portadores de direitos livres e iguais. Assim, além da regulação do Estado e do mercado, emerge a solidariedade e a orientação pelo bem comum como uma terceira fonte de integração social.

Outra questão fundamental para se destacar é que, ao longo da história, a concepção de representação ficou estritamente ligada ao conceito de democracia, porém Dias (2004, p. 237) aponta que: “Democracia e governo representativo não são sinônimos; são dimensões independentes que podem ou não reunir-se em um mesmo fenômeno.” Aponta também, a existência de dois fatores como separadores entre o modelo clássico e o contemporâneo de democracia, um longo período de tempo decorrido, somado a uma profunda transformação na estrutura social.

Embora, conforme já afirmado, democracia e representação sejam conceitos distintos muito se tem falado em crise da democracia, pelo fato de que a representatividade dos governantes eleitos pelo povo não têm correspondido aos seus anseios, ou seja, os atos dos representantes eleitos não estão traduzindo a vontade popular.

Com objetivo de responder à crise da democracia, ou seja, na realidade à crise da representação, outras formulações têm sido elaboradas, a fim de contribuir com a teoria democrática que, em síntese, buscam tornar a democracia mais efetiva. Estas outras teorias recebem as mais diversas classificações variando conforme o autor.

Por exemplo, Miguel (2005) classifica a teoria democrática em cinco correntes: a democracia liberal-pluralista; a democracia deliberativa; o republicanismo cívico; a democracia participativa e, por fim, o multiculturalismo.

De acordo com a classificação acima proposta, Miguel (2005, p. 7) organiza todas as correntes “no campo da democracia representativa, uma vez que qualquer proposta de democracia direta, para as sociedades contemporâneas, é quimérica”.

A democracia liberal-pluralista é a mais “descritiva” de todas. Para a realização do projeto democrático é necessário um conjunto de pressupostos: liberdades para o cidadão, competição eleitoral livre e multiplicidade de grupos. Ao cidadão comum compete apenas a escolha de quem vai governar, ou seja, tomar as decisões por ele. As outras quatro correntes são consideradas correntes críticas ao modelo descritivo.

Já a corrente da democracia deliberativa é a que apresenta hoje a principal crítica ao modelo vigente. Tem como idéia central que todas as decisões políticas sejam objetos de um amplo debate, a fim de chegar a um consenso na decisão final. Esta corrente será objeto de análise posteriormente neste trabalho.

A revalorização da *polis* e o fortalecimento da comunidade, são os objetivos do republicanismo cívico, que se contrapõe ao individualismo liberal. Objetivam uma igualdade de identidades, que possibilitariam a formação de valores comuns viabilizando a ação política na arena pública.

A democracia participativa defende a ampliação dos espaços de decisão coletiva para além da escolha de quem irá governar. A participação deverá ocorrer no dia-a-dia, tendo um papel educativo. Esta corrente também será objeto de análise mais adiante.

Por último, o multiculturalismo ou a política da diferença, tem como idéia central a afirmação das diferenças entre os grupos que compõem a sociedade contemporânea. Sua preocupação é mais com uma teoria de justiça do que com uma teoria democrática propriamente dita.

As chamadas “teorias alternativas” possuem algumas diferenças entre si, mas o ponto comum de todas é a oposição ao paradigma predominante de democracia. Esta denominação de correntes “alternativas” está baseada no estudo de Vitullo (1999b), no qual o autor estuda três correntes do pensamento da teoria democrática: democracia participativa; democracia deliberativa; e democracia cívico-republicana. As duas primeiras correntes serão desenvolvidas posteriormente.

Conforme o mesmo autor, esta classificação não é a única possível. Até mesmo alguns autores citados como “representantes” destas teorias, possivelmente, não concordariam em se identificar com a classificação proposta.

Mesmo diante da inviabilidade da aplicação da democracia direta na sociedade contemporânea, tal como vivenciada na Grécia antiga, entende-se ser útil trazer alguns elementos de sua base conceitual antes de aprofundar as outras “teorias alternativas” que possuam elementos de oposição à democracia representativa.

Em síntese, a democracia direta refere-se a um sistema de governo em que os cidadãos decidem diretamente cada assunto por votação. Em democracias representativas, ao contrário, os cidadãos elegem representantes em intervalos regulares de tempo e esses decidem em nome de quem os elegeram sobre determinado assunto.

Com o aumento da complexidade das sociedades modernas, o exercício da democracia direta tornou-se cada vez mais difícil, surgindo, desta forma a democracia representativa.

Historicamente, as democracias diretas incluem o encontro municipal da Nova Inglaterra (dentro dos Estados Unidos da América), e o antigo sistema político de Atenas.

Esse sistema não se enquadraria bem para uma grande população, pois, embora a população de Atenas fosse grande, a maioria não era composta de pessoas consideradas cidadãos. Assim, não tinham direitos políticos: mulheres, escravos e crianças, na Antiga Grécia.

Na prática, sociedades de qualquer complexidade sempre precisam de uma especialização de tarefas, inclusive as administrativas. Portanto, uma democracia direta precisa de oficiais eleitos. Embora se possa tentar manter todas as decisões importantes tomadas através do voto direto, os oficiais meramente implementando essas decisões.

Do mesmo modo, muitas democracias representativas modernas incorporam alguns elementos da democracia direta, tais como: referendo, plebiscito e iniciativa popular. Algumas nações modernas, como a Suíça, ou alguns estados americanos, onde é freqüente o uso de referendo, iniciado por petição popular (chamado referendo por demanda popular), ao invés de membros da legislatura ou do governo. A última forma, que é freqüentemente conhecida por plebiscito, permite ao governo escolher se quer e quando aceitar um referendun, e também como a questão deve ser abordada.

Por outro lado, a Alemanha está muito próxima de uma democracia representativa ideal, pois os referendos são proibidos, em parte devido à memória de como Adolf Hitler usou isso para manipular plebiscitos em favor de seu governo.

O sistema de eleições que foi usado em alguns países comunistas, chamado de centralismo democrático, pode ser considerado como uma forma extrema de democracia representativa, na qual o povo elegia representantes locais que, por sua vez, elegiam representantes regionais, os quais elegiam a assembléia nacional, que finalmente elegia os que iriam governar o país.

De outra forma, o grande problema do sistema soviético e de outros países comunistas, que os tornavam verdadeiramente não-democráticos, era o fato de que os candidatos eram impostos pelo partido dirigente, não sendo a escolha realizada pelo povo.

Alguns autores consideram que esses sistemas não são democráticos, na verdade, mesmo que os cidadãos tenham direito ao voto, já que a grande distância entre o indivíduo eleitor e o governo permite a fácil manipulação do processo de participação popular.

Em contraponto, a grande distância entre eleitor e governo é uma característica comum em sistemas eleitorais desenhados para nações com grandes extensões territoriais. Os

Estados Unidos e a União Europeia, por exemplo, considerados inequivocamente democráticos, têm problemas sérios na capacidade democrática das suas instituições de topo.

Ainda, segundo Pont (2000), após o fim da guerra fria, a crise do Leste Europeu e a falência da “doutrina da segurança nacional” na América Latina, houve uma consolidação da democracia representativa, principalmente em países onde substituiu ditaduras, agregando conquistas políticas a essas sociedades. Pont (2000) também observa que, na maioria dos países de democracia liberal, como o Brasil, o sistema representativo vive uma crise de legitimidade, que se evidencia na abstenção eleitoral, na não-participação popular, numa espécie de descrença, de ceticismo e apatia da população.

A classificação das diversas correntes da teoria democrática não é única, conforme já referido, as diferenças entre as propostas de classificação já indicam a inexistência de um consenso. Para Miguel (2005, p. 12) : “De fato, não há uma taxonomia “correta” – elas são apenas menos ou mais úteis, de acordo com a contribuição que podem dar para a compreensão da teoria democrática.”

Portanto para efeito deste trabalho, será utilizado o termo “teorias alternativas” para se referir as teorias que possuam elementos de oposição à democracia representativa. Será dada ênfase para: a democracia participativa e democracia deliberativa.

A análise a partir destas duas correntes possibilitará a realização de uma comparação entre os dois modelos de participação popular na gestão pública que são propostos como objeto de investigação deste trabalho.

Talvez entre as duas correntes a mais conhecida de todas, especialmente em termos de senso comum, seja a democracia participativa em virtude de sua ligação com a experiência do Orçamento Participativo. Seus principais teóricos são, Peter Bachrach, Carole Pateman e Crawford B. Macpherson.

A democracia participativa é fortemente influenciada pelos movimentos estudantis da “Nova Esquerda”, conforme Macpherson (1978), ocorridos na década de 60 na França, suas idéias floresceram nos anos sessenta e início dos anos setenta. Sua preocupação central é com a participação do “povo”, do homem comum.

Esta preocupação vai confrontar-se diretamente com a visão dos elitistas. Que defendem a participação de uma minoria, de uma elite que estaria apta a participar do processo decisório, a qual teria a função de representar os não aptos.

Para os teóricos da democracia participativa, democracia não é apenas um regime político, a democracia deve permear todas as relações na sociedade. Defendem que os assuntos políticos sejam amplamente debatidos, propõe que a democracia seja vivida

diariamente em todas as esferas, tais como as fábricas, escritórios, escolas e lares. Com isso seria possível a existências de cidadãos politicamente mais responsáveis, mais ativos e mais comprometidos.

De acordo com Pateman (1992, p. 140), “A noção de uma sociedade participativa exige que o alcance do termo ‘político’ seja ampliado para cobrir esferas exteriores ao governo nacional”. Os defensores da democracia participativa vão mais longe, afirmam que a baixa participação está ligada à desigualdade. Sem participação não seria possível pensar em uma sociedade mais humana.

A participação do cidadão nas decisões públicas possui um efeito educativo. Este mesmo cidadão estaria estimulado a tornar-se mais responsável em participar da tomada de decisão de outros assuntos públicos. Este “novo cidadão” mais participativo permitiria uma forte confiança no futuro, na democracia em si. Pois, para os teóricos da democracia participativa a maior ameaça à democracia não é a redistribuição do poder e sim sua concentração nas mãos de uma elite. De acordo com Bachrach (1973 apud Vitullo, 1999b, p. 6):

Hay pocos motivos para suponer que las elites estén más dispuestas a defender derechos de procedimiento a riesgo de poner en peligro su propio status, prestigio y poder personal... pensar que existe armonía entre los intereses creados de las elites y el buen funcionamiento de la democracia es privar a esta última de la audacia y capacidad imaginativa que la caracterizó en el pasado... significaría limitar la expansión de la democracia a un ámbito en que no constituya una amenaza para los intereses fundamentales de las elites dominantes.

Uma das críticas mais comuns direcionadas aos defensores da democracia participativa é a impossibilidade de pensar este modelo em um sistema mais complexo, em função da dimensão das sociedades modernas. Porém de acordo com Macpherson (1978, p. 99) “parece claro que em nível nacional, deve haver certo tipo de sistema representativo, e não democracia completamente direta”.

Um modelo de funcionamento da democracia participativa, proposto por Macpherson (1978, p. 110): “um sistema piramidal com democracia direta na base e democracia por delegação em cada nível depois dessa base.” A base, onde funcionaria a democracia direta, poderia ser a fábrica ou uma parte de um bairro onde a discussão ocorreria face a face e a decisão por consenso majoritário. Na base, seriam eleitos os delegados representantes para um nível superior, até chegar ao topo da pirâmide.

Uma questão importante que Macpherson (1978) destaca é que alguém exerce o papel de formulador das questões a serem decididas pelo cidadão. Este papel de formulador seria exercido por uma comissão do conselho, que teria forte responsabilização perante o cidadão que o elegeu. Segundo Miguel (2005, p. 24): “os que defendem a concepção de democracia participativa indicam, com razoável nitidez, que tipo de ordenamento político deveria ser adotado para se alcançar uma democracia digna de seu nome”.

Já os defensores da democracia deliberativa pouco avançam no desenho de instituições que possam efetivar suas idéias. De acordo com Vitullo (1999 b, p. 31) os teóricos da democracia deliberativa enfatizam: “a necessidade do diálogo entre os atores sociais com igualdade de recursos e condições, para alcançar uma autêntica democracia”. Cumprida essa exigência defendem que os interesses dos grupos ou dos indivíduos não são inalteráveis, submetidos a foros públicos, transformando-se à medida que o debate avança.

Entre os defensores da democracia deliberativa temos, James Bohman (1997), Joshua Cohen (1989) e Jürgen Habermas (1995). Da mesma forma que a democracia participativa, que floresceu na década de 60 e 70, a corrente da democracia deliberativa também teve início na mesma época, porém, é na década de 80 que esse conceito começa a tomar forma.

De acordo com estes teóricos, para o funcionamento da democracia são necessários dois aspectos: a deliberação e o consenso. Estes aspectos são a base para o processo democrático deliberativo. A deliberação serviria para expressar os valores dos indivíduos orientando-os na busca de decisões convincentes para os demais indivíduos, já o consenso seria obtido através da força do melhor argumento.

O processo político também ganha importância para os defensores da democracia deliberativa. Estes procuram entender a natureza humana diferenciando-a da concepção elitista, na qual o processo político seria apenas um ato de competência. O exercício do processo deliberativo geraria efeitos gratificantes para os indivíduos participantes, modificando sua forma de se relacionar com os outros.

A democracia, para Habermas (1995), está fundamentada em dois conceitos: esfera pública e sociedade civil. A esfera pública seria o espaço onde ocorreria a busca do consenso, o agir orientado para o consenso, já a sociedade civil seria o espaço onde ocorreriam as reivindicações dos movimentos e associações antes de serem levados à esfera pública. Estes dois conceitos serão objetos de análise na seção 1.2.2 deste capítulo.

A idéia de como se processa a construção da legitimidade, para as leis ou para as instituições, tem um papel de destaque dentro da teoria dos defensores da democracia deliberativa. A idéia de legitimidade envolve sempre a questão da deliberação pública.

Por exemplo, Habermas (1995) demonstrou preocupação com a diversidade e a pluralidade de fontes morais presentes na sociedade moderna e como estas forças estariam presentes na formação da vontade política. Desta forma, uma preocupação central da democracia deliberativa é o modo como é construído o resultado de uma deliberação. Esta deliberação só terá legitimidade se for construída através de uma multiplicidade de opiniões.

Este estudo evidencia a democracia direta, ou melhor, elementos das teorias alternativas da democracia, analisando a experiência do Orçamento Participativo, e comparando tal prática com o Programa de Participação Popular do governo Rigotto.

1.2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NA TEORIA DEMOCRÁTICA

O conceito de participação é empregado com as mais diversas finalidades, desde a de criar aparência de honestidade ou de legitimação para certos atos dos governantes, como também é utilizado no sentido de inclusão dos cidadãos no processo decisório, assim pode-se afirmar que o conceito conta com um forte conteúdo ideológico.

De acordo com Gohn (2001, p. 15) a participação pode ser entendida de diversas formas: “Algumas já são consideradas clássicas e deram origem a interpretações, significados e estratégias distintas, a saber: a liberal, a autoritária, a democrática e a revolucionária.” Tais concepções não se dão de forma monolítica, acabando por gerar interpretações mistas.

A concepção liberal de participação está ancorada no princípio de liberdade individual. Visa ao fortalecimento da sociedade civil, não objetivando a sua participação no Estado, mas seu fortalecimento, a fim de evitar as interferências do Estado na vida dos indivíduos. Possui uma estrita ligação com a concepção de democracia representativa, sua preocupação é evitar obstáculos burocráticos à participação do cidadão de forma que este possa manifestar suas preferências. A vontade política é determinada pela concorrência entre cidadãos que agem com o objetivo de conservar ou adquirir poder.

Conforme aponta Gohn (2001, p. 15): “A participação liberal se baseia, portanto, em um princípio da democracia de que todos os membros de uma sociedade são iguais, e a participação seria o meio, o instrumento para a busca de satisfação dessas necessidades.”

De acordo com a visão que as concepções de participação não se dão de forma monolítica, destaca-se duas outras correntes que possuem raízes com o liberalismo. A participação corporativa e a comunitária, conforme Gohn (2001, p. 17): “Ambas entendem a

participação como um movimento espontâneo do indivíduo, em que não se colocam as questões das diferenças de classe, raças, etnias etc.”.

Já a visão autoritária está centrada na integração e no controle social da sociedade e da política. Ela pode ocorrer tanto em regimes autoritários de direita, por exemplo, no fascismo, como de esquerda.

A concepção autoritária também pode ocorrer em regimes democráticos representativos, uma variação desta concepção, seria a participação de natureza cooperativa, conforme Gohn (2001, p. 17): “a arena participativa são as políticas pública, quando se estimula, de cima para baixo, a promoção de programas que visam apenas diluir os conflitos sociais.”

Por outro lado, na concepção democrática, a participação é concebida como algo que se desenvolve na sociedade civil e nas instituições formais. O papel da representação nas relações entre o Estado e a sociedade está presente, possui algumas características da concepção liberal, pois também destaca a importância da representação.

Na visão revolucionária, a participação se dá através de coletivos organizados, que têm como princípios norteadores a luta contra as relações dominantes e a divisão do poder político, questionar o poder dominante e deslegitimá-lo é o seu objetivo central.

Das duas concepções acima, a democrática e a revolucionária, nasceu a concepção democrático-radical, que tem como objetivo o fortalecimento da sociedade civil. Os partidos políticos não têm tanta importância assim, pois os espaços de participação são múltiplos. Assim sendo, o papel da democracia representativa não tem a mesma importância que a concepção liberal, ou até mesmo na concepção democrática.

O pluralismo é a marca principal presente nesta concepção, a participação tem um caráter plural, não são os indivíduos que participam espontaneamente e, sim, cidadãos que são vistos como sujeitos sociais. A participação é uma forma de criar uma cultura de dividir responsabilidades.

Conforme Gohn (2001, p. 19): “No Brasil, na última década, várias experiências se constituíram sob a inspiração dessa forma de participação, a exemplo dos programas e fórum do Orçamento Participativo, assim como diferentes fóruns de participação popular.”

Conforme já ressaltado, a participação pode ser entendida de diversas formas, tendo em vista que o seu conteúdo é carregado de forte vínculo ideológico. Foram apresentadas acima, quatro interpretações: a liberal, a autoritária, a democrática e a revolucionária.

Cabe destacar uma tipologia apresentada por Pateman (1992) em relação aos tipos de participação. Para a autora, de “Participação e teoria democrática”, a participação pode ser classificada de acordo com o grau de participação dos envolvidos no processo decisório.

Desta forma, a participação poderá ser classificada de: pseudo-participação, em que só ocorre a consulta a um determinado assunto sem levar em conta a opinião dos consultados; o outro tipo é a participação parcial, na qual ocorre o envolvimento de um grande número de participantes, porém quem toma a decisão final é um pequeno grupo; por fim a participação total, conforme Pateman (1992, p. 98): “tal forma de participação consiste num processo no qual cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões”.

A tipologia de Pateman, possibilita debater os tipos de participação proporcionados pelo Estado, com objetivo de inserir os cidadãos no processo decisório da gestão pública. Esta discussão será objeto do terceiro capítulo, deste trabalho quando serão analisadas as duas principais experiências de participação popular na gestão pública.

O conceito de participação também está vinculado ao de poder político. De acordo com Texeira (2002), por poder político não se deve confundir com autoridade ou Estado, mas sim como um conjunto de relações entre atores sociais nos espaços públicos.

Seguindo o autor, o tema participação pode contar com várias dicotomias, como: direta ou indireta, institucionalizada ou movimentalista, orientada para a decisão ou para expressão.

A dicotomia institucionalizada ou movimentalista, diz respeito ao tipo de funcionamento da lógica desta participação. No caso da movimentalista, esta pertenceria à “lógica” dos movimentos sociais, através de uma participação com valores éticos, morais e comunitaristas, em contraponto à participação institucionalizada, com valores racionais e competitivos. Já a participação orientada para a decisão, tem uma característica de ser organizada e periódica, diferentemente da participação orientada para expressão que tem um caráter figurado.

A distinção entre a participação direta e indireta será objeto de análise no decorrer desta seção. Porém, cabe destacar que esta distinção entre os dois conceitos de participação está presente no debate já realizado entre a democracia participativa e democracia representativa. O conceito de participação pode até estar associado a outros termos, como democracia, cidadania ou exclusão, dependendo da época e da conjuntura política. (Gohn, 2001).

No final da década de 70, o conceito de participação esteve, em grande parte, associado ao de democracia, tendo em vista que a sociedade brasileira reclamava por uma abertura política no cenário nacional, queria expressar-se, ter voz, participar da vida política.

Este foi um longo caminho percorrido que resultou em várias conquistas, como a volta das eleições livres, a constituição de vários movimentos sociais e a criação de canais de participação da população em assuntos públicos.

O conceito que melhor retrata o tema é de Texeira (2002, p. 27):

Participação significa “fazer parte”, “tomar parte”, “ser parte” de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas. Referir ‘a parte’ implica em pesar o todo a sociedade, o Estado, a relação das partes entre si e destas com o todo, e como este não é homogêneo, diferenciam-se os interesses, aspirações, valores e recursos de poder.

Este conceito interage com o conceito de poder político, pois ambos partem do princípio de relações, em que os atores fazem valer seus interesses, aspirações e valores, a fim de construir suas identidades, sendo que, para poder participar de algo, é necessário compreender que se está interagindo com outros atores, os quais também possuem interesses na construção de suas identidades.

O tema da participação vem sendo objeto de debate desde a Grécia antiga, passando pelo século XVIII, através de alguns autores clássicos como: Jean-Jacques Rousseau, John Stuart Mill e Alexis de Tocqueville.

Entre estes três autores clássicos citados acima, se destaca a contribuição de Rousseau na construção do conceito de participação, muitas vezes ele é invocado tanto pelos defensores, como pelos opositoristas da participação. O papel de Rousseau na participação será objeto de análise na próxima secção.

Uma outra dimensão importante, neste estudo a respeito da participação, é a ação da sociedade civil e o seu papel na tomada de decisão. Nesse caso, merece um destaque a dicotomia entre participação direta e indireta, a este respeito verificar a seção 1.2.2.

Essas duas visões estão presentes no debate acerca do papel desempenhado pelas experiências de participação no orçamento, e a respeito dos conceitos de representação e participação na teoria democrática.

1.2.1 ROUSSEAU E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Jean-Jacques Rousseau pode ser considerado como o teórico por excelência da participação de acordo com Pateman (1992). Sua concepção de participação, apresentada em “O Contrato social”, abrange vários aspectos que podem servir de auxílio no esclarecimento dos vários sentidos atribuídos à noção de participação nos modelos comparados neste estudo. Para a teoria de Rousseau, a participação acontece de forma individual, durante processo de tomada de decisões e tem, primeiramente, um papel educativo.

A função central da participação na teoria de Rousseau é educativa, considerando-se o termo “educação” em seu sentido mais amplo. O sistema ideal de Rousseau é concebido para desenvolver uma ação responsável, individual, social e política como resultado do processo participativo. Durante esse processo o indivíduo aprende que a palavra “cada” aplica-se a ele mesmo, o que vale dizer que ele tem que levar em consideração assuntos bem mais abrangentes do que os seus próprios e imediatos interesses privados, caso queira a cooperação dos outros; e ele aprende que o interesse público e o privado encontram-se ligados.

Esta discussão será utilizada neste estudo em relação ao processo de aprendizado do Orçamento Participativo e do modelo Processo de Participação Popular, que serão comparados e submetidos à análise.

Uma segunda característica da participação, na teoria de Rousseau, é permitir que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo. Para a existência de um sistema participativo algumas condições deveriam ser observadas, uma delas seria a garantia de condições econômicas mais igualitárias, a fim de proporcionar condições políticas menos desiguais.

Com condições políticas menos desiguais, a participação de cada indivíduo na sociedade seria em condições de igualdade uns com outros. Uma segunda condição, seria a busca da cooperação dos demais indivíduos da sociedade, a fim de atingir um objetivo comum. Mas esta igualdade de participação não significa que o indivíduo poderá agir isoladamente, ele se tornaria independente dos demais.

De acordo com Pateman (1992, p. 38):

A análise da operação do sistema participativo de Rousseau esclarece dois pontos: em primeiro lugar, que, para Rousseau, a ‘participação’ acontece na tomada de decisões; em segundo lugar, que ela constitui, como nas teorias do governo representativo, um modo de proteger os interesses privados e de assegurar um bom governo.

Outro aspecto da participação explicitada em “O Contrato social” é a função de integração, para Rousseau, a participação permite ao sujeito a sensação de que cada cidadão, isoladamente, pertence à sua comunidade, mas, particularmente, é a experiência da participação na própria tomada de decisões que integra o indivíduo à sua sociedade, constituindo o instrumento para transformá-la numa verdadeira comunidade.

Esta teoria de Rousseau parece adequada para analisar o papel do indivíduo na tomada de decisão, no orçamento de sua comunidade, devido à sua dinâmica de construção da ação coletiva. Por outro lado, entende-se que a teoria de Rousseau enquadra-se no caso de uma sociedade camponesa ideal, em que os indivíduos participam diretamente na tomada de decisões, as quais são de interesse da comunidade.

O papel do processo de tomada de decisão para Rousseau é central. De acordo com Avritzer (2000, p. 26) a concepção democrática de Rousseau está baseada nos seguintes elementos: “a decisão como o elemento central do processo deliberativo; a idéia de que, uma vez aferida a vontade da maioria, a posição perdedora nada mais representa do que um erro”.

A partir dos anos 70, surgiu uma outra concepção alternativa que utilizava o termo deliberação associado a um processo de discussão e avaliação. A origem mais importante desse processo era o questionamento da centralidade da decisão no processo deliberativo. Esta concepção alternativa será objeto da próxima secção.

1.2.2 HABERMAS: SOCIEDADE CIVIL E ESFERA PÚBLICA

Como foi discutida anteriormente, no final do século XX, a teoria democrática sofreu uma série de conceituações, que serviram de renovação para a democracia e para a articulação entre Estado e sociedade civil.

Para Bresser Pereira (1995), conceituar Estado é algo impreciso na ciência política. Ele ressalta que existem duas correntes ou tradições básicas no estudo do Estado, diversas no modo de encarar esse fato. Assim, a corrente histórico-indutiva, começando na Grécia com Aristóteles, passa pela Idade Média, depois por Hegel, Marx e Engels. A outra vertente, lógico-dedutiva, apóia-se em Hobbes, Rousseau e Kant.

Atualmente, o neoliberalismo, por apoiar-se em uma escola econômica também lógico-dedutiva, adota uma perspectiva não-histórica. Bresser Pereira (1995, p. 89) observa:

“E, em qualquer das duas hipóteses, o Estado é uma estrutura política, um poder organizado que permite à classe economicamente dominante tornar-se também politicamente dirigente e assim garantir para si a apropriação do excedente”.

Seguindo ainda, Bresser Pereira (1995), o Estado é uma organização burocrática ou aparelho, que se diferencia fundamentalmente, das demais organizações. Porque dispõe de poder político que ultrapassa os seus próprios limites organizacionais. O Estado é constituído por um grande conjunto de leis que regulam toda a sociedade, e o poder do Estado é exercido sobre um território e uma população, que não lhes são propriamente elementos constitutivos.

Na verdade o território e a população são os objetos sobre os quais se exerce a soberania estatal e o povo, o conjunto dos cidadãos, que assume o papel de sujeito do próprio Estado. Em resumo, a elite governamental, a burocracia e a força militar e policial constituem o aparelho do Estado. Além disso, o Estado possui todo um sistema constitucional que regula a população, o povo sobre seu território.

Ao se tornar povo, detentora do direito de cidadania, a população se organiza como a sociedade civil. Desse modo, a sociedade civil e o Estado, constituem o Estado-Nação. Os limites entre o Estado e a sociedade civil, de acordo com Habermas (1995, p. 48) são respeitados, a sociedade civil é a: “base social de espaços públicos autônomos, distingue-se tanto do sistema de ação econômica quanto da administração pública”, abrange as diferentes associações voluntárias absorvem as diversas ressonâncias das problemáticas emergentes na vida privada, da sociedade, canalizando a resposta para a esfera pública política.

Laigneau (2004) afirma que o conceito de mundo da vida em Habermas parte, fundamentalmente, da diferença do universo da vida cotidiana, em que os indivíduos formam suas identidades, expressam suas opiniões, interagem e, por outro lado, os dois sistemas da sociedade que são o subsistema do mercado e o do Estado.

Segundo Costa (1994), o mundo da vida não é um espaço social estruturado, mas “um reservatório de tradições e conteúdos comuns do qual se nutrem os membros de um grupo social nas suas vidas diárias”. (Cohen; Arato, apud Costa, 2004, p. 41)

O mercado, de outro modo, de acordo com Laigneau (2004, p. 25): “consiste em um subsistema estruturado pela lógica do dinheiro, do lucro e o subsistema do Estado é constituído pela lógica do poder”.

Assim, o último autor afirma que a sociedade civil é “a dimensão institucional do mundo da vida”, isto é, o “conjunto de associações voluntárias que absorvem, condensam e conduzem de maneira amplificada para a esfera pública os problemas emergentes nas esferas privadas, no mundo da vida”.

No caso do Orçamento Participativo e do Processo de Participação Popular, esse quadro teórico evidencia-se como o papel fundamental dos diversos representantes da sociedade civil, com o objetivo de organizar fazer a mediação entre a população e a esfera pública.

Logo, a sociedade civil é uma categoria positiva, além do caráter residual que, normalmente, lhe é atribuído, agrega todas as entidades que pertencem à categoria de usuários da própria comunidade ou grupos sociais. Desse modo, é preciso explicitar como é estruturada a categoria da sociedade civil, nas experiências de participação popular na gestão pública, na gestão de recursos financeiros do Estado, em favor do povo.

Para Habermas, de acordo com Avritzer (2000), a ascensão da burguesia proporcionou uma nova forma de relação com o poder, na medida em que emerge um processo onde os homens demandam dos governantes justificações moral dos seus atos públicos. Aqui, surge o conceito de esfera pública, que será alvo de maior detalhamento em seção posterior deste estudo. Porém, pode-se adiantar que ela tem como característica o espaço para a interação entre os indivíduos, onde estes debatem as decisões emanadas da autoridade política.

Assim, os cidadãos de uma democracia representativa ou direta, dentro da esfera pública democrática, deliberam sobre questões políticas, adotando estratégias que sensibilizem a autoridade política, para a concretização de suas aspirações.

O conceito de publicidade estabelece uma nova dinâmica na política, o uso público da razão estabelece uma conexão entre participação e argumentação pública. Segundo Habermas (1989, p. 36 apud Avritzer 2000, p. 36): “A paridade sob a qual a autoridade do melhor argumento pode prevalecer contra a hierarquia social e no final se tornar vitoriosa significou, no pensamento daquele momento, a paridade da condição humana comum”.

De certa forma, Habermas rompe com Rousseau sobre as questões acerca da deliberação. Para Habermas, existe uma dimensão argumentativa na relação Estado/sociedade que vai além da formação da vontade geral.

Nesse sentido, é preciso que cada indivíduo expresse as suas opiniões em um processo de debate e argumentação. Habermas trabalha com a deliberação argumentativa. Porém, essa ruptura com Rousseau necessita de uma mediação. Logo, a construção de um conceito de mundo social reflexivamente adquirido e a idéia de uma forma de ação intersubjetiva é voltada para o consenso comunicativo entre os indivíduos de uma sociedade.

Dessa maneira, a deliberação argumentativa de Habermas atribui à esfera pública o papel de local de uma deliberação comunicativa, em que as diferentes concepções morais e identidades culturais que, em contato, geram uma rede de procedimentos comunicativos, que

Habermas (1994, p. 7 apud Avritzer 2000, p. 40) chama de: “uma soberania popular procedimentalizada e um sistema político ligado a redes periféricas de uma esfera pública política.”

Este trabalho pretende abordar a esfera pública de deliberação, identificando seus mecanismos e fóruns, nas experiências de participação populares já mencionadas.

1.3 PARTICIPAÇÃO POPULAR: REPRESENTAÇÃO E ESFERA PÚBLICA

Esta seção tem como objetivo trazer à luz alguma noção sobre a categoria de esfera pública, que se impõe como condição necessária para a construção de alternativas políticas e sociais que ajudem a entender o passado da sociedade na construção de uma participação popular.

Assim, um dos aspectos centrais, que constituem a cidadania, no âmbito do processo de organização da democracia moderna, está relacionado ao papel desempenhado pelo espaço público democrático. Porém, antes de debater o conceito de esfera pública, é necessário ponderar sobre o papel desempenhado pela representação contra a participação na teoria democrática.

Em uma democracia representativa, o consenso em torno do interesse nacional nunca é unânime, mas fruto de uma opinião da maioria, em detrimento de opiniões minoritárias. Até certo ponto, há uma hegemonia dos representantes majoritários, porque o interesse nacional não é partilhado por todos, mas uma espécie de particularismo de uma maioria. Segundo Dias (2002, p. 98): “a idéia de interesse nacional é uma ficção, um constructo racional dos participantes da decisão.” “Quem são esses participantes?”. “Quem, afinal, define o que é o interesse nacional?”

O interesse nacional será definido, sempre, pelos agentes da soberania nacional, ou seja, os detentores de cargos públicos, eleitos para a esfera decisória do Estado. Na verdade, esses representantes são escolhidos, através do voto universal, para tomar decisões em nome de seus representados. São legitimados nessa perspectiva de democracia representativa. No entanto, esses representantes não devem satisfação aos representados, em relação à escolha que fazem, em nome de uma maioria que os elegeu para tal. Cabe a uma elite de dirigentes a responsabilidade pela condução dos negócios públicos.

Para os elitistas, o cidadão comum não demonstra interesse pela participação na esfera pública. As condições adversas da participação direta do cidadão não são vistas como transitórias ou passíveis de transformação, mas como estruturais peculiares à democracia representativa.

Em resumo, para os elitistas, a participação popular nas decisões políticas não é necessária, esta participação pode ser uma ameaça ao equilíbrio do sistema. Papel contrário é desempenhado pela elite política, que é especialista nos assuntos da esfera pública, é vista como a mais indicada para cuidar dos assuntos estatais.

A teoria elitista da democracia representativa também argumenta que, quanto maior for a participação popular direta, maior será a divergência sobre o que é bem público, menos consenso decisório e, conseqüentemente, maior incidência de conflito social.

Segundo observa Dias (2002) existem setores mais radicais, representados por autores como Sartori (1984) e Schumpeter (1984), que acreditam que a população em geral é menos sensível e menos preparada para os valores democráticos do que a elite democrática. Assim, uma participação popular mais efetiva no processo político poderia desequilibrar o regime democrático.

Portanto, os parâmetros para determinar a vontade do Estado podem variar. Se o parâmetro usado for o da soberania popular, a vontade estatal será determinada de baixo para cima, isto é, com a efetiva participação popular. Se o parâmetro mudar, neste caso for a soberania nacional, a vontade estatal será determinada de cima para baixo, a partir dos representantes, para a população como um todo.

O contraponto entre as concepções de representação está em que, no primeiro caso, o agente do poder político representa a vontade do cidadão-eleitor, podendo ser através da participação popular. No segundo caso, o da soberania nacional, o representante do povo é autor e ator ao mesmo tempo, criando e traduzindo a vontade do povo. Desse modo, Dias (2002) aponta para a verdadeira fonte de poder que, neste caso, é o representante, que institui a vontade que representa.

Conforme Fedozzi (2000 b), a esfera pública tem um lugar central no processo de fundamentação e justificação das decisões políticas, sua validação e efetividade. É como uma arena onde digladiam a vontade coletiva e, em lado oposto, as decisões políticas previamente acertadas.

O conceito de “público” aparece, desde os gregos antigos até o Iluminismo, em Kant. Como já foi visto, Habermas (1984) vê a esfera pública, como uma terceira arena solitária,

entre a sociedade civil e a autoridade do Estado, em decorrência das profundas transformações que surgiram com o advento da modernidade.

De acordo com Fedozzi (2000 b, p. 41), para Arendt (1974) o espaço público tem uma relação estreita com cidadania, quando é relacionado com o “mundo compartilhado com os outros, que não é propriedade privada dos indivíduos e nem do poder estatal”.

Assim, para se poder alcançar a democracia, deve prevalecer o princípio da igualdade, resultante da organização humana através das instituições, em confronto com a diferenciação humana do mundo privado. Para Arendt (1974) o espaço público é onde os homens, por meio de procedimentos discursivos, da pluralidade humana, dos argumentos, conseguem compartilhar a construção de um mundo comum, legitimado pelo reconhecimento público desses mesmos homens.

O conceito de cidadania emerge, assim, como o direito a ter direitos, referindo-se à dissolução do espaço público, como base do mundo comum. Por isso, não ter acesso à esfera pública é não ter acesso à igualdade, pois a destituição da cidadania e a limitação à esfera privada significam a privação dos direitos, já que eles só existem em função da diversidade dos homens.

Logo, a publicização como forma de participar do poder político, a diferenciação entre poder político e poder econômico, o debate público, crítico e racional sobre as decisões da autoridade do Estado que diziam respeito apenas à esfera material são características de um fenômeno político moderno.

Dessa forma, conforme já foi visto em Habermas, a esfera pública é a instância geradora de poder legítimo, onde se dá o intercâmbio discursivo dos cidadãos. Esse poder comunicativo gerado tem prioridade sobre o poder administrativamente gerado pelas várias instâncias burocráticas estatais.

A esfera pública e os procedimentos democráticos de formação de opinião e vontade política devem ser fortes, a fim de se firmarem contra os poderes – econômico e administrativo, para que a participação popular se dê, efetivamente, na construção de um viés alternativo da democracia representativa em crise.

No final dos anos setenta, com o abrandamento do regime militar, a sociedade brasileira começa a ensaiar a retomada da democracia plena que havia sido tensionada em 1964, com o golpe militar.

Em 1974, foi empossado o penúltimo Presidente militar, o General Ernesto Geisel, que iniciou o processo de “abertura” política. Nesse mesmo ano, ocorreram as eleições para o Senado e a Câmara, nas quais o governo militar perdeu a maioria de dois terços, que até

aquele momento possuía. O General Geisel foi o responsável, em 1978, pela revogação do AI-5⁴ e pelo fim da censura prévia.

No ano de 1979, com o último Presidente militar no poder o General João Batista Figueiredo, foi aprovada no congresso uma lei de anistia. Ainda em 1979, aboliu-se o bipartidarismo, extinguindo-se a Aliança Renovadora Nacional - ARENA e o Movimento Democrático Brasileiro - MDB. A primeira transformou-se em Partido Democrático Social (PDS), e o MDB deu lugar ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

Os trabalhistas que, estavam “abrigados” no antigo MDB dividiram-se em dois grupos: um grupo re-fundou o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), outro grupo fundou o Partido Democrático Trabalhista (PDT). Outro grupo originário do MDB, os chamados moderados, agrupou-se em torno do Partido Popular (PP), porém, logo após, voltou a fundir-se com o PMDB.

Em 1980, de acordo com Carvalho (2004, p. 176) surgiu: “a grande novidade no campo político partidário”, é fundado o Partido dos Trabalhadores (PT), e o país passa, em um primeiro momento, a contar com cinco partidos políticos.

Desta forma, vai sendo formada a composição dos principais partidos políticos que irão participar dos processos eleitorais da “Nova República”.

Dando prosseguimento à “abertura”, outras medidas que buscavam fortalecer a democracia, foram tomadas: em 1982 ocorreram eleições diretas para governadores de estado. Em 1984, o auge de participação popular foi à campanha pelas eleições diretas, porém, a emenda que garantiria as eleições diretas, em 1985, foi derrotada no Congresso.

A Constituinte de 1988 foi um marco no processo de redemocratização e de consolidação da participação popular. Como prova deste fato, essa Constituição passou ser conhecida como a “Constituição Cidadã”.

A seguir, serão abordadas as origens e as características dessa participação popular, evidenciada no caso do: Orçamento Participativo de Porto Alegre; da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES); e da constituição da Consulta Popular do Governo Antonio Brito.

⁴ O Ato Institucional nº 5 (AI-5), conforme Carvalho: “foi o mais radical de todos, o que mais fundo atingiu direitos políticos e civis. O Congresso foi fechado, passando o Presidente, general Costa e Silva, a governar ditatorialmente.”

2. EXPERIÊNCIAS RECENTES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

No primeiro capítulo, foram evidenciadas as diferentes concepções de democracia no interior da teoria democrática. Uma concepção denominada democracia representativa, e outras duas concepções agrupadas pelo que se chamou de “teorias alternativas” da democracia. O papel da participação do popular nas decisões públicas é um dos diferenciais entre os defensores da democracia representativa e os representantes das “teorias alternativas”.

A partir dos anos sessenta as teorias “alternativas” de democracia começaram a ser formuladas com o objetivo de garantir um aprofundamento da democracia no cotidiano e, conseqüentemente, aumentar a participação dos grupos sociais na tomada de decisões.

As novas teorias acabaram criando modificações nos sistemas políticos do ocidente. No Brasil, como também na maioria dos países da América do Sul, devido aos regimes militares existentes, as experiências de participação começaram a surgir apenas na metade dos anos setenta. Porém, conforme já discorrido no capítulo anterior, foi só com a redemocratização do país que estas experiências tiveram uma difusão maior.

Nos anos 70, algumas experiências de participação popular na gestão pública foram desenvolvidas, com destaque para as experiências de Piracicaba (SP), Boa Esperança (ES) e Lages (SC). Estes “ensaios” de participação popular podem ser classificados de acordo com Gohn (2001), como experiências de uma participação comunitária.

A participação comunitária corresponde ao fortalecimento da sociedade civil com base na integração com as estruturas do Estado. De acordo com Gohn (2001, p. 16): “a participação corporativo-comunitária se caracteriza como uma forma institucionalizada. Os grupos organizados devem participar no interior dos aparelhos de poder estatal de forma que as esferas do público e do privado possam se fundir”.

Com o fim do bipartidarismo, “novos” partidos políticos iniciam sua participação em processos eleitorais no cenário nacional, primeiramente, via realização de eleições diretas para escolha de governadores em 1982 e, posteriormente, em 1985 para prefeitos e vice-prefeitos nas Capitais de Estados e Territórios, e nos municípios que eram considerados áreas de Segurança Nacional.⁵

⁵ De acordo com a LEI Nº 7.332, de 1º de julho de 1985, que estabeleceu normas para a realização de eleições em 1985, dispõe sobre o alistamento eleitoral e o voto do analfabeto e dá outras providências.

Nesta época o debate e as reivindicações sobre uma maior participação popular na gestão pública vão crescendo, à medida que o país passa a viver períodos de maior “abertura” política. A medida que aumentam as reivindicações por uma maior participação, tais experiências também vão sendo consolidadas.

Não é só no campo político partidário que as transformações ocorrem em virtude da “abertura” política. O movimento sindical vai se reorganizando no país, com a realização de uma série de greves. Este movimento ficou conhecido como “novo sindicalismo”. Resultado disso foi a realização, ainda em 1981, da primeira Conferência Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat), que em 1983 deu surgimento a duas organizações sindicais nacionais, a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Coordenação Nacional da Classe Trabalhadora (Conclat).

O movimento popular também sofreu modificações nesta época. As Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) se expandem pelo país, inclusive em áreas rurais. Nas cidades, sobretudo nos grandes aglomerados populacionais, dois outros movimentos urbanos têm uma expansão, o movimento dos favelados e as associações de moradores.

De acordo com Sobottka (2004) os movimentos sociais e populares constituídos no período de redemocratização do país, tiveram a possibilidade de através da participação, influenciar nas políticas sociais. Segundo Fleury (1994, p. 221 apud Sobottka, 2004, p. 96): “a democratização é assumida pelos movimentos com condição imprescindível para a melhoria de suas condições de vida, na medida em que o instrumento que lhes pode garantir a sua capacidade de pressão é sua experiência de organização e de participação”.

Tanto o movimento sindical, como as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), e os movimentos dos favelados e as associações de moradores de bairro, tiveram um papel significativo na contribuição dos antecedentes de participação popular no Estado.

Um dos marcos fundamentais de participação popular na gestão pública foi o caso do Orçamento Participativo, implementado na prefeitura de Porto Alegre pelo Partido dos Trabalhadores (PT). O que facilitou ao Partido dos Trabalhadores eleger seus candidatos por quatro gestões consecutivas ao comando da prefeitura.

Devido a este fato a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre será objeto de análise da nossa primeira seção deste capítulo, com a finalidade de compreender as experiências recentes da participação popular no estado do Rio Grande do Sul. Esta seção também possibilitará um melhor entendimento da experiência de implantação do Orçamento Participativo no estado do Rio Grande do Sul objeto do terceiro capítulo.

Ainda dentro desta perspectiva de analisar os antecedentes históricos da participação popular na gestão pública do Estado, será realizada na segunda seção deste capítulo uma análise da implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). Na seqüência será analisada a implantação do processo da Consulta Popular, no Governo de Antonio Britto, durante os anos de 1995 e 1998.

2.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE

Objetivo desta seção não é realizar uma análise da implantação, do funcionamento interno, do desenvolvimento do Orçamento Participativo de Porto Alegre, até porque existe uma série de outros trabalhos que já analisaram estas e outras variáveis em diversas linhas acadêmicas.⁶

A idéia central desta seção é resgatar alguns elementos que tiveram contribuição na “gênese e história” do Orçamento Participativo de Porto Alegre, tendo como objetivo explicar resumidamente de que forma funciona este instrumento de participação popular na gestão pública da Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

A partir da década de 50, o país passa a viver um novo modelo de desenvolvimento sócio-econômico, deixa de ser agrário-exportador para tornar industrial e urbano, o que vai ocasionar um aumento da população nas cidades. O Rio Grande do Sul, apesar das suas características culturais e econômicas distintas, não se difere em muito deste “novo” modelo. A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) passa a contar com 31,5% da população total do Estado, em contraposição a 18,9% em 1960.⁷

⁶ Entre os vários estudos podemos destacar alguns que não estão referenciados na bibliografia deste trabalho: GIACOMONI, James. A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 1993. datilo.; ARAÚJO, Margarete Panerai. Orçamento participativo e a formação para a cidadania. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 1999. datilo; PEREIRA, Jaqueline Rosa. A política do povo: o orçamento participativo em questão. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. 2001. datilo; D'AVILA FILHO, Paulo Mesquita. Democracia, clientelismo e cidadania: a experiência do orçamento no modelo de gestão pública da cidade de Porto Alegre. Tese de doutorado. Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro. 2000. datilo; SCHMIDT, Davi Luiz. A desdiotização da cidadania: a formação do cidadão para a coisa pública, através da participação no processo do orçamento participativo de Porto Alegre, entre 1989 e 1992. Dissertação de mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 1994. datilo.

⁷ Conforme FEDOZZI, Luciano.

O aumento da população na RMPA vai ocasionar uma expansão dos núcleos favelados na cidade. De acordo com a Secretaria de Planejamento Municipal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (SMP/PMPA) em 1951 a cidade possui 04 vilas, a população favelada representava 4,13% da população porto-alegrense na mesma época. Em 1972/73 a população favelada cresce para 11,14% da população total, e existem 124 vilas na cidade.

Estes números retratam a evolução do quadro social vivido por esta população favelada, entre os vários problemas enfrentados estavam: a falta de acesso à moradia, aos equipamentos urbanos básicos e o empobrecimento destas famílias.

No decorrer dos anos sessenta e setenta este quadro só vai agravar-se, pois a partir de 1964 todos os prefeitos das capitais dos Estados brasileiros são nomeados pelo governo federal, o último prefeito eleito foi Sereno Chaise do antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) cassado com o golpe militar. Os prefeitos nomeados tiveram suas políticas baseadas por padrões tecnocráticos, em que esta população favelada não tinha direitos e nem voz perante o Poder Público. Da mesma forma que no restante do país, a cidade de Porto Alegre passa contar, a partir do final dos anos setenta, com movimentos sociais que exigem o seu “direito a ter direitos” e a solicitar o seu reconhecimento legítimo de representar parte da população.

A organização da população favelada de Porto Alegre se deu através da criação de Associações de Moradores (AM's). De acordo com Fedozzi (2000 a) parcelas significativas destas associações contribuíram para que em 1977 a Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro (FRACAB) fossem retomadas e redemocratizadas. Fundada nos anos cinquenta a FRACAB encontrava-se sob influência política e dependência financeira do Estado, com a retomada da Federação foi possível fomentar a organização inicial do movimento urbano e suas lutas.

Em 1983 foi criada a União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), anterior a este processo de criação da UAMPA diversas ações foram realizadas pelos movimentos de moradores. De acordo com Fedozzi (2000 a, p. 45):

A criação da UAMPA não pode ser interpretada como conseqüência natural do processo de construção dos diversos movimentos de base que vinham acontecendo desde o final dos anos 70, embora evidentemente essas mobilizações na vilas e regiões demonstrassem um novo momento de insubmissão de parcela das classes subalternas. Isso porque o surgimento da UAMPA também se deu, e muito, à ação empreendida por uma vanguarda de lideranças comunitárias vinculadas a partidos de oposição ao regime ditatorial, cuja influencia abrangia cerca de um terço das AM's existentes naquele momento.

Se por um lado é muito positiva a criação da União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), no sentido de criar uma nova esfera pública na cidade, a forma de como se deu a criação desta nova entidade trouxe preocupação. Mesmo reconhecendo seu papel de oposição ao regime militar, sua formação se deu basicamente por uma vanguarda de lideranças, que estavam mais preocupadas em reproduzirem a cartilha de seus partidos do que com estabelecimento de um diálogo com a população das favelas. Apesar disto o papel desempenhado pela UAMPA, neste período, foi importante tanto no aspecto de debater o direito à cidade e à cidadania, como para a criação de novas associações.

Em 1985, o Brasil entra na era democrática com a chamada “Nova República”, neste mesmo ano ocorreram eleições diretas para Prefeitos nas Capitais de Estados.

Na primeira eleição direta para prefeito das capitais realizada, após duas décadas de preitos nomeados pelo governo federal os porto-alegrenses elegem Prefeito Municipal, Alceu Collares, representante do Partido Democrático Trabalhista (PDT), partido originário do antigo MDB, conforme já discorrido na seção 1.3.1. A eleição de Collares demonstrou a força que o trabalhismo-populista ainda exercia sobre os gaúchos.⁸

Com um mandato de três anos de duração, de 1986 a 1988, Collares assumiu a Prefeitura de Porto Alegre sob grande expectativa, tanto da população em geral, em função dos vários anos de ausências de eleições para prefeito da capital, como dos movimentos comunitários, em função da promessa de mudança nas relações entre o Poder Público e os mesmos.

A fim de estabelecer uma nova relação com os movimentos comunitários, o governo recém-eleito propõe a criação dos Conselhos Populares, com objetivo de estabelecer um sistema de participação. A proposta de criação do Conselho gerou, desde o início, uma série de divergências entre o Executivo e os movimentos comunitários.

Entre as divergências podemos destacar as seguintes. Ao invés de Conselhos Populares, conforme o proposto pelo Executivo, os movimentos comunitários defendiam que o conselho recebesse a denominação de Conselho Municipal, esta divergência quanto ao nome do conselho, trazia no fundo uma divergência em relação a que espaço de participação na gestão pública estava sendo proposto. Se um espaço situado na esfera pública, no caso dos Conselhos Municipais, ou um espaço na administração do município, no caso dos Conselhos

⁸ Antes do golpe militar de 1964, o Estado do Rio Grande do Sul era governado por Leonel Brizola, a Prefeitura de Porto Alegre era governada por Sereno Chaise, ambos pertencentes ao antigo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Após a volta do exílio Leonel Brizola perdeu legalmente a sigla PTB para um grupo ligado a familiares de Getúlio Vargas. Em função deste fato passaram adotar a sigla PDT.

Populares. As outras divergências foram: a) quanto à composição do conselho; b) sobre a revogabilidade dos mandatos; c) se seriam conselhos consultivos ou deliberativos; d) o pagamento de *jetton* para os integrantes.

Após uma série de debates ao longo do ano de 1986, muitas divergências entre o Executivo e os movimentos comunitários perduraram. Porém, em janeiro de 1987 um Projeto de Lei foi enviado a Câmara Municipal de Vereadores, buscando a regulamentação dos Conselhos Populares, onde também encontrou resistências. Em função da possibilidade de não aprovação do Projeto de Lei, o mesmo foi retirado do plenário pelo Executivo.

Passando, desta forma, um longo período sem a implantação de medidas que garantissem um sistema de participação popular na gestão pública. Porém, no final do ano de 1988 o Executivo re-encaminhou o Projeto de Lei de criação dos Conselhos Populares. De acordo com Fedozzi (2000 a, p. 50):

Dessa vez, porém, possivelmente por causa da nova conjuntura local política local, isto é a vitória da Frente Popular nas eleições municipais de 1988, a Câmara de Vereadores, reunida extraordinariamente no final desse ano, aprovou o Projeto dos Conselhos Populares, o qual foi sancionado pelo Prefeito Collares no último dia de seu mandato, em 30 de dezembro de 1988.

A referida Lei aprovada e sancionada pelo Prefeito Collares, foi denominada de Lei Complementar nº 195/88, previa a implantação de 17 Conselhos Populares. Cabe aqui um breve destaque pelo ato do Prefeito Collares em sancionar uma Lei apenas um dia antes do término de seu mandato. Prática esta que conforme veremos, na próxima seção, também foi adotada na regulamentação dos COMUDES.

No ano de 1988, ocorreram novamente eleições para prefeitos, desta vez o partido vencedor é o Partido dos Trabalhadores, que elegeu prefeito Olívio Dutra com 34% dos votos. Para a Câmara de Vereadores, a coligação denominada de Frente Popular (FP), que era composta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB), elegeu uma bancada de 10 vereadores. Sendo 09 vereadores do PT, em contraposição a eleição de 1985 que tinha elegido apenas 01 vereador, e 01 vereador pelo PCB.⁹

O novo governo da Frente Popular, que assumiu a Prefeitura em 01 de janeiro de 1989 deparou-se com a contingência de regulamentar e aplicar a Lei dos Conselhos Populares no prazo de 180 dias. No interior da nova administração, assim como, no interior dos movimentos comunitários, vários foram os debates a respeito deste assunto, tendo em vista

⁹ Embora não tendo elegido o Prefeito Municipal o Partido Democrático Brasileiro (PDT) elegeu 11 vereadores, formando a maior bancada isolada no Legislativo.

que tanto a nova administração como os movimentos comunitários tinham discordância em relação à forma pela qual a participação popular ocorreria.

Assim, em 1990, o município elabora e aprova a nova Lei Orgânica Municipal (LOM), conforme determinação da Constituição de 1988, com a LOM o problema ocasionado com as divergências quanto ao conteúdo da Lei dos Conselhos ficou resolvido, pois a nova LOM contemplou vários dispositivos de participação popular e de reforma urbana. Destaca-se que na Lei Orgânica Municipal estava prevista a participação da população na elaboração do orçamento definindo as prioridades para o investimento público, conforme seu artigo 116.

Segundo Feddozzi (2000, p. 59):

A tentativa de implantar um processo participativo na gestão municipal de Porto Alegre não iniciou com a criação do OP, em 1989. Antes de um procedimento meramente dedutivo a plataforma dos partidos que passaram a dirigir o Executivo Municipal, a instituição da participação nas definições do orçamento municipal ocorreu através de um processo de tensão e de confronto com as experiências anteriores, num contexto de acirrada disputa entre diferentes projetos políticos e ideológicos.

Desta forma, fica evidente que para garantir a participação popular na gestão pública, não bastava à criação de uma Lei sobre a participação dos cidadãos, era necessário que se incentivasse a real participação dos mesmos, mas muito mais que incentivar era necessário debater-se sobre o real conteúdo dessa participação.

Assim como a política de descentralização, que geralmente tende a garantir maior participação, que também é fruto de disputa entre as forças políticas historicamente democráticas e as forças conservadoras. O sucesso ou não da participação popular na gestão pública também depende da disposição do Executivo em garantir que a mesma seja incorporada na sua gestão administrativa.

Conforme Dias (2002, p. 116) o Orçamento Participativo de Porto Alegre possui uma autonomia relativa devido ao fato que: “não existe nenhum constrangimento legal que obrigue o Executivo a transformar as demandas comunitárias originárias do OP, em projetos de Lei”.

A intenção desta secção, não é realizar uma análise detalhada do Orçamento Participativo de Porto Alegre, mas, apontar alguns elementos anteriores à própria sua implantação em 1989, apontar apenas alguns elementos da estrutura e do processo de elaboração do Orçamento Participativo de Porto Alegre, que sejam úteis no entendimento do Orçamento Participativo implementado no Estado do Rio Grande do Sul em 1999.

Assim, em agosto de 1989, iniciou-se o processo de discussão pública do orçamento para o próximo ano, através da Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), em um primeiro

momento, a cidade foi dividida em cinco regiões, onde foram realizadas as explicações sobre a proposta de elaboração do orçamento, com a constatação da necessidade de ampliar o debate a cidade foi novamente dividida, desta vez em 16 microrregiões.

De acordo com Fedozzi (1997, p. 111) o Orçamento Participativo de Porto Alegre está baseado em três princípios básicos:

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

As instâncias de participação popular são: o Conselho do Orçamento Participativo (COP); as Assembléias Regionais; o Fórum Regional do Orçamento; as Plenárias Temáticas; e o Fórum Temático do Orçamento.

Participam das Assembléias Regionais os moradores, os Conselhos Populares e as entidades comunitárias da região. Ao todo são 16 Assembléias Regionais com duas rodadas durante o ano, estas Assembléias têm como atribuição recolher as demandas e priorizá-las de acordo com os critérios estabelecidos.

As Plenárias Temáticas foram criadas a partir de 1994, são ao todo cinco plenárias: transporte e circulação; educação, lazer e cultura; saúde e assistência social; desenvolvimento econômico e tributação; e organização da cidade e desenvolvimento urbano.

As Assembléias e as Plenárias elegem delegados que irão formar respectivamente o Fórum Regional do Orçamento e o Fórum Temático do Orçamento, que têm entre suas atribuições, fiscalizar e apoiar os representantes do COP e fiscalizar as ações da Prefeitura na região ou no tema.

Já o Conselho do Orçamento Participativo (COP) é composto por: 32 conselheiros, com igual número de suplentes, eleitos nas 16 regiões; mais 10 conselheiros e 10 suplentes eleitos nas Plenárias Temáticas; 01 representante da UAMPA; 01 representante do Sindicato dos Municipários de Porto Alegre, 01 representante do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e 01 representante da Coordenação de Relações Comunitárias (CRC), os últimos direito a voto, o que será abordado posteriormente ainda nesta seção.

Assim sendo pode-se afirmar que os espaços efetivos de democracia participativa são as Assembléias Regionais e as Plenárias Temáticas. Estes espaços, somados aos Fóruns e o próprio Conselho do Orçamento Participativo são espaços de debate em uma esfera pública.

De acordo com Fedozzi (2000 b, p. 69):

A dinâmica do OP engendra a constituição de uma esfera pública democrática que parece favorecer o exercício do controle social sobre os governantes, (...) Isso porque, na prática do OP, a legitimidade dos pleitos da sociedade civil é constituída pela mediação de critérios transparentes de justiça distributiva que tendem, no confronto entre as demandas particulares entre si, a preservar os interesses públicos como conteúdo da gestão sócio-estatal e princípio da república.

Conforme visto, para o sucesso das experiências de participação popular, é necessário disposição do Executivo em garantir que esta participação seja incorporada na sua gestão administrativa, para que isto ocorresse foram criadas ou adaptadas estruturas e fóruns.

A Coordenação de Relações Comunitárias (CRC), criada em 1981 passou já em 1989 a vincular-se ao Gabinete do Prefeito. Em 1990, foi criado informalmente o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), sendo que sua formalização só ocorreu em 1994 e os Fóruns das Assessorias de Planejamento (Asseplas) e das Assessorias Comunitárias (FASCOM). Em 1992, foram criados os Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROPs) e, em 1994, os Coordenadores Temáticos, coordenadores estes subordinados a CRC.

Conhecidas as instâncias que garantiriam a participação popular e realizariam a intermediação entre os moradores da cidade e o Executivo Municipal, faz-se necessário conhecer as etapas do processo de participação.

A primeira etapa, era a realização das Assembléias Regionais e das Plenárias Temáticas, ao todo eram realizadas 21 assembléias que ocorriam em duas rodadas. A primeira, era realizada entre os meses de março e abril, com os objetivos de: prestação de contas pelo Executivo; avaliação do plano de investimentos; eleições dos delegados que iriam compor o Fórum Regional do Orçamento. Antes dessa primeira rodada de Assembléias, ocorriam reuniões preparatórias, organizadas geralmente pelo movimento comunitário.

As demandas debatidas, nesta primeira rodada de Assembléias, eram hierarquizadas em termos de prioridades. Antes da segunda rodada de Assembléias, eram realizadas reuniões intermediárias nas quais eram escolhidas três prioridades setoriais e três obras publicas a serem realizadas por ordem de importância, e encaminhadas ao Executivo. Neste momento também eram escolhidos os demais delegados que iriam compor o Fórum Regional do Orçamento.

A segunda rodada de Assembléias ocorria nos meses de junho e julho, nestas Assembléias era realizada, pelo Executivo, a apresentação da previsão de receitas e despesas para o próximo orçamento e da proposta de critérios de distribuição de recursos. Os representantes comunitários expunham aos demais moradores e ao Executivo as demandas

priorizadas e hierarquizadas, também ocorria a eleição dos delegados representantes no Conselho do Orçamento Participativo (COP).

A segunda etapa era a formação do Conselho do Orçamento Participativo (COP) e dos Fóruns de Delegados, o COP era a principal instância de participação, neste espaço é que ocorria a mediação institucional visando as principais decisões do OP. A eleição destes delegados acontecia através das chapas apresentadas em que os delegados eram eleitos proporcionalmente a votação de cada uma das mesmas.

O Fórum Regional do Orçamento Participativo e o Fórum Temático do Orçamento eram instâncias colegiadas que tinham entre outras funções acompanhar a elaboração do Plano de Investimentos e a fiscalização das obras públicas.

Por fim, a terceira e última etapa correspondia à confecção do orçamento, primeiro por parte do Executivo e depois por parte do COP, que discutia os itens de receita e despesas, até o envio do Projeto de Lei Orçamentário à Câmara de Vereadores no final do mês de Setembro, além de elaborar o Plano de investimento de acordo com a prioridade.

O objetivo desta seção foi realizar um breve histórico dos antecedentes da participação popular em Porto Alegre, e conhecer as instâncias de participação e medidas administrativas que estão envolvidas nas etapas de elaboração do Orçamento Participativo de Porto Alegre, a fim de facilitar o entendimento do OP RS, bem como entender as estratégias adotadas pela oposição, esta análise será retomada no terceiro capítulo.

O Partido dos Trabalhadores (PT) esteve à frente do governo municipal de Porto Alegre por quatro mandatos consecutivo, ou seja, o partido governou o município por dezesseis anos, quebrando uma seqüência de alternância de poder no Executivo Municipal existente até então.¹⁰

Nas eleições municipais de 2004, a hegemonia do PT foi quebrada, José Fogaça do Partido Popular Socialista (PPS) que venceu as eleições no segundo turno, derrotando o candidato petista. Cabe destacar que o tema do Orçamento Participativo esteve presente na campanha eleitoral, de acordo com Dias (2004, p. 252):

Estatisticamente, o tema do Orçamento Participativo esteve entre os mais abordados na campanha na televisão (HPGE), não apenas nos programas do PT, mas também da maioria dos programas de outros candidatos. Na campanha do segundo, o OP destacou-se ainda mais, especialmente nos programas de José Fogaça (PPS), onde constantemente se reiterava a manutenção desse mecanismo participativo nas decisões orçamentárias, em caso de vitória do candidato.

¹⁰ De acordo com DIAS, Marcia (2002), até então nenhum outro partido havia conseguido eleger seu sucessor.

O funcionamento do Orçamento Participativo, tendo a frente um novo Executivo é uma incógnita de como será a participação popular na gestão pública, pois o conceito e as formas de participação são objetos de disputas na sociedade.

2.2 OS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO – ALTERNATIVA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Em 1982, depois de 20 anos sem poder votar em candidatos a governador, os eleitores brasileiros puderam eleger novamente seus representantes. No Rio Grande do Sul, concorreram quatro candidatos, sendo que, posteriormente, todos seriam eleitos governadores em futuras eleições. Nesta eleição, o candidato vitorioso foi o representante do Partido Democrático Social (PDS)¹¹, Jair Soares. Na eleição posterior ocorrida em 1986, o governador eleito foi Pedro Simon, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que havia sido o segundo colocado na eleição de 1982.

Na eleição posterior para o Governo do Estado, em 1990, um ano após a eleição presidencial, o candidato eleito foi Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), que havia sido o primeiro prefeito eleito em Porto Alegre, em 1985. A partir desta eleição é instituído o segundo turno, Collares conquistou 45,66% dos votos, encabeçando uma coligação formada pelo seu PDT, com participação do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B).

Conforme visto na seção anterior, o Governo Collares na Prefeitura Municipal de Porto Alegre foi marcado por fortes enfrentamentos com os movimentos comunitários, em função da concepção da proposta de participação popular na gestão pública. O objetivo desta seção não é realizar uma análise política da gestão do Governador eleito para um mandato de 1991 a 1994. O objetivo é compreender a gênese da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), enquanto instrumento de participação popular.

Os COREDES foram instituídos através da Lei Nº10.283, de 17 de outubro de 1994, tendo por objetivo, conforme artigo segundo:

A promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações

¹¹ O Partido Democrático Social (PDS), originou-se da antiga ARENA, que durante todo o regime militar foi o partido governista. Posteriormente após varias fusões o Partido, passou se a chamar atualmente Partido Progressista (PP).

do governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.

Da mesma forma, na mesma Lei Nº 10.283, suas atribuições foram definidas pelo artigo terceiro e seus incisos:

I – promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e pontecialidades, para a formulação e implantação das políticas de desenvolvimento integrado da região;

II - elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional;

III - manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;

IV - constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado;

V – orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região;

VI – respaldar as ações do governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.

O debate em torno da criação dos COREDES no Estado iniciou-se a partir de 1990 a cargo da então Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social, porém sua criação legal e sua regulamentação correram em 1994. Conforme se pode observar o objetivo principal da criação dos COREDES foi debater a questão do desenvolvimento regional, realizando a integração das políticas públicas, bem como elaborando diagnósticos que apontem para o desenvolvimento regional.

Os COREDES tinham entre suas atribuições a discussão do orçamento do Estado, porém seu papel principal foi o debater o desenvolvimento regional. Este papel de democratização do orçamento terá um destaque mais relevante com a introdução da Consulta Popular, conforme será visto na próxima secção.

O papel exercido pelos COREDES na elaboração do processo orçamentário é questionado como um desvio de sua principal missão de implementar as estratégias de desenvolvimento regional. Conforme Veiga (2005, p. 26):

Enfim, em vez de mobilizar a capacidade de inovação dos principais empreendedores (privados, públicos e sociais) na elaboração de uma estratégia de construção da competitividade sistêmica do território, os Coredes abandonam esse objetivo central. São levados a consagrar suas melhores energias a inúmeros expedientes de varejo que possam levar este ou aquele órgão do governo estadual a

empenhar, e depois executar, esta ou aquela previsão orçamentária. Em poucas palavras: os Coredes abdicam de seu papel no atacado ao se consumirem em pequenas ações de varejo.

A estrutura dos COREDES foi definida da seguinte forma, de acordo com o artigo quarto da Lei: “I – Assembléia Geral Regional; II – Conselho de Representantes; III – Diretoria Executiva; IV – Comissões Setoriais”.

A regulamentação da Lei de criação dos COREDES deu-se através do Decreto Nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Da mesma forma quando esteve à frente da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, o então governador Collares assinou a regulamentação da Lei de criação dos COREDES nos últimos dias de seu mandato que se encerrava em 31 de dezembro de 1994.

O referido Decreto definiu os COREDES como: “pessoas jurídicas de direito privado, organizar-se-ão sob a forma de associações civis, sem fins lucrativos, tendo uma denominação e abrangência territorial”. Desta forma, o Estado do Rio Grande do Sul foi dividido em vinte e uma regiões, formando assim os COREDES. No decorrer dos anos, esta divisão passou por várias alterações, tanto em relação ao número de municípios pertencentes a um determinado COREDE, como também em relação ao número de COREDES existentes no Estado, atualmente são 24 COREDES.¹²

O mesmo Decreto que regulamentou a Lei Nº 10.283, definiu a composição da Assembléia Geral Regional, conforme artigo quarto do Decreto:

I - os Prefeitos Municipais e Presidentes das Câmaras de Vereadores, como representantes dos poderes públicos da região;

II – os Deputados Estaduais e Federais com domicílio eleitoral na região;

III – um representante de cada instituição de ensino superior da região, e

IV – um delgado ou seu suplente, com o representante de cada segmento organizado da sociedade civil, eleito e devidamente credenciado, por Município.

Na composição da Assembléia, que é o órgão máximo de deliberação do COREDE, observa-se o papel relevante concedido aos representantes eleitos pela população, reforçando ainda mais o sentido da representação neste espaço de “participação democrática”.

Outro fato de destaque na representação da Assembléia é o acento das instituições de ensino superior, conforme Bandeira (1999, p. 33) o papel desenvolvido pelas universidades foi de suma importância para a criação dos COREDES no período de 1990 a 1994: “Em

¹² De acordo com o Decreto Nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003.

muitos casos, as universidades serviram como principais estimuladoras do processo de constituição dos conselhos, apresentando propostas para a sua composição e organizando seminários regionais”.

Em algumas regiões, as universidades “assumiram literalmente” os COREDES, tendo em vista que contavam com estrutura física e material, com profissionais capacitados para a elaboração de diagnósticos para o desenvolvimento regional.

Em resumo o papel desempenhado pelos COREDES foi desigual no Estado, mantendo as desigualdades regionais que nasceu para combater. Porém, para entender os mecanismos de participação popular na gestão pública, faz-se necessário conhecer a experiência dos COREDES, que mesmo com suas limitações quanto à forma de representatividade, é sem dúvida um importante instrumento de participação.

O papel desempenhado pelos COREDES será importante para a compreensão do mecanismo de implantação do Orçamento Participativo no Estado, que será objeto do próximo capítulo.

2.3 CONSULTA POPULAR NO GOVERNO ANTONIO BRITTO

Passados quatro anos o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) volta a governar o Estado do Rio Grande do Sul, elegendo Antonio Britto.

No primeiro turno da eleição, seis candidatos disputam o pleito. Passam para o segundo turno Britto e Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT), este último apoiado por mais cinco partidos da esquerda. Antonio Britto é eleito por uma diferença de 226.527 sobre seu opositor. Sua coligação reunia, além de seu partido, o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e o Partido Liberal (PL).

A partir de 1995, a forma de interação com os COREDES mudou, a articulação por parte do Governo do Estado passou a ser realizada pela Secretaria de Coordenação e Planejamento, através do seu Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano.

Em 1998, em seu último ano de governo, foi instituído através da Lei Nº 11.179, de 25 de junho de 1998, a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado, conforme será contemplado em seção posterior. De acordo com a Lei, o Poder Executivo promoveria consulta popular direta à população, visando destinar parcela do

Orçamento do Estado para serviços e investimentos de programas finalísticos a serem incluídos na Proposta Orçamentária do Estado.

A organização desta consulta popular caberia aos COREDES e aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES), sendo que a Comissão Geral de Coordenação da Consulta Popular seria composta por representantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), Associação Gaúcha Municipalista (AGM), União de Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul (UVERGS) e do Governo do Estado.

A regulamentação da Consulta Popular ocorreu através do Decreto nº 38.610, de 25 de junho de 1998, o qual definiu que o referido processo seria coordenado por uma Comissão Estadual da Consulta Popular, presidida pelo Secretário de Estado da Coordenação e do Planejamento e integrado por mais quatro membros titulares e quatro membros suplentes, designados por ato do Governador do Estado.

A Lei previa que, pelo menos 35% dos recursos livres destinados para o investimento, fossem distribuídos entre as 22 regiões dos COREDES. A partir desta distribuição, caberia aos COREDES elaborar uma lista de 10 a 20 obras públicas, consideradas prioritárias, que seriam submetidas à votação popular através de urnas distribuídas nos municípios. As cinco prioridades mais votadas em cada região constariam no Orçamento para o próximo ano. (Governo do Estado do RS. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Ago/1998).

A importância da Consulta Popular, gestão Antonio Britto, para este trabalho consiste em dois pontos. Um deles é entender dentro de que mecanismo já existente, a nova gestão que assumiu o governo do Estado em 1999 implementou o seu modelo de participação popular, o Orçamento Participativo-RS (OP-RS). O segundo ponto é entender como o Processo de Participação Popular (PPP) que sucedeu o OP-RS foi implementado pelo governo Germano Rigotto, resgatando a Consulta Popular. Estes dois modelos, OP-RS e PPP serão objetos do próximo capítulo deste trabalho.

3- ORÇAMENTO PARTICIPATIVO RS (OP-RS) E PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR (PPP): ESTRATÉGIAS INSTITUCIONALIZADAS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Este capítulo tem como objeto central, conhecer os dois modelos de participação popular adotados pelos dois últimos governos estaduais do estado do Rio Grande do Sul. A fim de alcançar este objetivo será realizada inicialmente uma descrição dos dois modelos em questão, o Orçamento Participativo (OP-RS) e o Processo de Participação Popular (PPP), para posteriormente, realizar-se a análise dos modelos, apontar os pontos de convergência e de divergência entre os mesmos.

Para chegar até este ponto, foi necessário evidenciar as diferentes concepções no interior da teoria democrática, apresentadas no primeiro capítulo deste trabalho, evidenciou-se também o papel da participação popular nas decisões públicas e seu papel dentro das diferentes concepções de democracia.

Com o segundo capítulo deste trabalho, procurou-se demonstrar que a experiência de implantação do Orçamento Participativo em Porto Alegre exerceu forte influência nos modelos de participação adotados pelos governos no estado do Rio Grande do Sul, principalmente, sobre o OP-RS. Com este capítulo procurou-se demonstrar a contribuição exercida a partir da criação dos COREDES para o exercício da participação popular no estado do Rio Grande do Sul, finalizando o capítulo resgatou-se a implementação da Consulta Popular do governo Antonio Britto.

No resgate das “teorias alternativas”, foi visto que a democracia participativa foi fortemente influenciada pelos movimentos estudantis da “Nova Esquerda”, conforme aponta Macpherson (1978). Para os representantes da democracia participativa, os assuntos políticos devem ser amplamente debatidos.

As experiências de participação popular na gestão pública também foram fortemente influenciadas pelos “novos movimentos sociais” brasileiros do final dos anos 70, que reivindicavam a democratização dos espaços públicos como forma de participar das decisões públicas, pois queriam participar mais do que apenas dos processos eleitorais de escolha de governantes.

Assim, novos instrumentos de participação popular foram sendo implementados, no decorrer dos anos 80 e 90, como os fóruns, conselhos gestores de políticas públicas, Congresso da Cidade, e diversas experiências do Orçamento Participativo.

Segundo Ribeiro e Grazia (2003) em pesquisa para o Fórum Nacional de Participação Popular (FNPP), entre os anos de 1997 e 2002, no Brasil, existiam 103 experiências de Orçamento Participativo. Sendo que o Estado do Rio Grande do Sul, concentrava 20% das experiências, ou seja, 20 municípios praticavam o OP.

Conforme destacado, o estado do Rio Grande do Sul vivenciou duas experiências de participação popular na elaboração do orçamento que serão em seguida descritas, analisadas e comparadas. O estado do Rio Grande do Sul é constituído por 497 municípios, tendo uma população composta de 10,2 milhões de habitantes, em uma área de 282.062 km², com uma densidade populacional de 36 habitantes por km².

3.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL – GESTÃO OLÍVIO DUTRA

A disputa eleitoral travada no Rio Grande do Sul no pleito de 1998 foi entre Antonio Brito e Olívio Dutra, no segundo turno da eleição deu vitória para o Olívio Dutra candidato da coligação Frente Popular, composta pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B) e o apoio do Partido Democrático Trabalhista (PDT).

O processo de implantação do Orçamento Participativo (OP-RS) no estado teve início de fato em 1999. Porém, no processo eleitoral ocorrido em 1998 o tema da participação popular já foi objeto de disputa. A coligação da Frente Popular defendeu, durante a campanha eleitoral, a implantação do Orçamento Participativo no governo estadual.

Vencendo a eleição, o novo governo liderado, por Olívio Dutra, deu início à estruturação de sua proposta de participação popular na gestão pública - o Orçamento Participativo, conforme o próprio governador era considerado o seu “principal instrumento estratégico de gestão pública”.

De acordo com seu Regimento Interno, em 2001, o Orçamento Participativo-RS está ancorado em quatro princípios: “1) assegurar a participação de todos os cidadãos do estado do RS; 2) discutir todo o orçamento com a comunidade; 3) auto-regulamentação do processo e 4) prestação das contas públicas”.

De forma semelhante à experiência de Porto Alegre, a nova administração criou estruturas para constituir as bases de operacionalização do OP-RS. Foram criados o Gabinete de Relações Comunitárias (GRC) e o Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF), Gabinetes

estes com *status* de Secretarias. Da mesma forma como foi realizado em Porto Alegre, o estado do RS foi dividido em 22 regiões, porém esta divisão do estado foi baseada na mesma divisão que já era utilizada pelos COREDES.¹³

Ao GOF cabia a tarefa de elaboração do orçamento público e do Plano de Investimento e Serviços, já o GRC era o órgão responsável por estabelecer as relações com a comunidade e pela organização das atividades do Orçamento Participativo. Para tal tarefa o GRC contava com 22 Coordenadores Regionais de Relações Comunitárias que atuavam como um elo de ligação entre o Estado e as comunidades locais, sendo que a maioria de seus integrantes era oriunda dos movimentos sociais.

Orçamento Participativo do RS, também possuía três etapas, sendo que antes da primeira etapa ocorriam as Assembléias Preparatórias com a finalidade de divulgar informações sobre a dinâmica do OP-RS da mesma forma que o Orçamento Participativo de Porto Alegre.

A primeira etapa era a realização das Plenárias Regionais de Diretrizes e das Assembléias Temáticas de Desenvolvimento (ATD), as assembléias ocorriam nas 22 regiões em que o estado havia sido dividido. As Plenárias ocorriam no mês de março, abertas a toda população, tendo como principal função debater e definir diretrizes para a elaboração dos Programas de Desenvolvimento e das Obras e Serviços, para serem deliberados nas Assembléias Regionais e Municipais.

As ATD ocorriam no mesmo dia e local das Plenárias Regionais de Desenvolvimento, nas quais eram discutidas e votadas as prioridades da região para os Programas de Desenvolvimento, entre os nove temas definidos: Ações de Inclusão Social; Agricultura, Ciência e Tecnologia; Desenvolvimento do Turismo; Educação; Geração de Trabalho e Renda; Meio Ambiente, Gestão Urbano-Ambiental e Saneamento; Minas e Energia; e Transporte e Circulação. Além da escolha dos temas prioritários os participantes das assembléias elegiam um delegado por região para participar do Conselho do Orçamento Participativo-RS (COP-RS).

Ainda na primeira etapa, ocorriam as Assembléias Públicas Municipais (APM's) entre os meses de março e maio. As Assembléias Municipais serviam também para uma prestação de contas do governo, dos gastos públicos e do Plano de Investimento e Serviços (PI). Estas assembléias também eram abertas a toda a população ocorriam em todos os 497 municípios.

¹³ Para descrever a estrutura de funcionamento do OP-RS, utilizou-se o Regimento Interno de 2001 do Orçamento Participativo e FARIA, Cláudia Feres.2005.

Os participantes das APM's escolhiam três temas prioritários para Obras e Serviços a serem realizados pelo seu município ou sua região, escolhiam também três temas prioritários dos Programas de Desenvolvimento de abrangência estadual. Eram 10 os temas a serem escolhidos com prioritários para Obras e Serviços: Agricultura; Cultura; Educação; Energia; Esporte e Lazer; Gestão Ambiental e Saneamento; Habitação; Saúde; Segurança; e Transporte e Circulação.

Também ocorria a eleição dos delegados, definidos de forma proporcional ao número de participantes, que iriam representar o município na Plenária Regional de Delegados.

As assembleias com até 300 participantes, tiravam proporcionalmente um delegado para 20 participantes, ou seja, uma assembleia que contasse com a presença de 300 pessoas teria o direito a eleger 15 delegados para a PRD. Na tabela abaixo, pode-se verificar a forma de aplicação da proporcionalidade.

Nº Participante	Proporção	Nº Delegado	Total de Delegados
Até 300	1:20	15	15
De 300 a 600	1:30	+ 10	25
De 601 a 1.000	1:40	+ 10	35
Acima de 1.000	1:50	+ X	35 + X

Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

As Plenárias Regionais de Delegados (PRD) ocorriam entre os meses de junho e julho, compreendiam a segunda fase do Orçamento Participativo RS. As PRD eram compostas por dois momentos. Uma primeira Plenária, na qual os delegados sistematizavam as demandas votadas nas APM's e ATD's e elegiam os Conselheiros do COP-RS e da Comissão Representativa. A segunda Plenária Regional de Delegados acontecia nos meses de agosto e setembro, nesta plenária eram definidas as prioridades da região.

A Comissão Representativa dos Delegados era formada por 10% dos delegados eleitos em cada um dos 497 municípios, esta comissão além de sua função de coordenar o trabalho de sistematização das demandas votadas em conjunto com o GOF, servia como uma ligação entre a população e o Estado.

A terceira e última etapa acontecia com a posse do Conselho do Orçamento Participativo – RS (COF-RS). O COP-RS era composto por 204 conselheiros, sendo 160 conselheiros eleitos e 44 conselheiros indicados pelos COREDES (02 por região). Os conselheiros eleitos eram distribuídos da seguinte forma: 69 membros distribuídos

proporcionalmente à população de cada região sobre o total da população do Estado, respeitando o mínimo de dois por região, 69 conselheiros distribuídos proporcionalmente à participação nas APM's de cada região e 22 conselheiros eleitos na ATD. O GRC e o GOF indicavam dois representantes e dois suplentes, porém sem direito a voto.

A função do COF-RS era de discutir, elaborar, apreciar e fiscalizar o orçamento do Estado, bem como deliberar sobre qualquer mudança no funcionamento do Orçamento Participativo – RS.

Dois documentos orçamentários eram debatidos pelo COF-RS: a Matriz Orçamentária e Plano de Investimento e Serviços. A Matriz Orçamentária constituía-se de uma previsão detalhada da distribuição dos gastos do Governo Estadual. Estes gastos correspondiam desde despesas com custeio, pessoal, pagamento da dívida com a União, transferências aos municípios, Assembléia Legislativa, Poder Judiciário, Ministério Público, além dos recursos para investimentos de caráter regional e estadual.

Já no Plano de Investimento e Serviços (PI), o governo apresentava detalhadamente todas as obras, serviços e programas de desenvolvimento que seriam executados a cada ano, com valores a serem investidos e suas localizações. Estes dois documentos constituíam-se na maneira de realizar o controle e a fiscalização do orçamento público pelos conselheiros, delegados e a população em geral.

Após este debate inicial no COP-RS sobre a Matriz Orçamentária e do Plano de Investimento e Serviço, os conselheiros levavam esta proposta para debate nas 22 regiões do OP-RS, com a finalidade de deliberar sobre uma proposta final. Os delegados regionais e municipais, a fim de deliberar sobre mudanças ou não na proposta apresentada, levavam em conta dois critérios: 1) as prioridades decididas pela população e 2) os critérios progressivos de distribuição de recursos entre as regiões.

Depois de debater sobre as propostas nas 22 regiões do OP-RS, o Conselho do Orçamento Participativo-RS reunia-se novamente com a finalidade de deliberar sobre a proposta orçamentária final e apresentar ao governador do Estado. Que posteriormente faria a entrega do Projeto de Lei do Orçamento do Estado a Assembléia Legislativa, para que esta realize apreciação e posteriormente votasse o Projeto de Lei. Com isso encerraria se a última etapa do Orçamento Participativo-RS.

3.2 PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO POPULAR – GESTÃO GERMANO RIGOTTO

Nas eleições de 2002 ocorreu novamente uma disputa entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), porém são outros os candidatos. O novo governador eleito foi Germano Rigotto, derrotando o candidato do governador Olívio Dutra, Tarso Genro. A coligação denominada União pelo Rio Grande era formada pelo PMDB, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e pelo Partido Humanista da Solidariedade (PHS). O candidato a Vice-Governador foi o vereador de Porto Alegre Antonio Hohlfeldt do PSDB.

Já em seu primeiro ano de governo, em 2003, o atual Governo lançou o seu modelo de participação popular. O chamado Processo de Participação Popular (PPP), substituindo o antigo modelo, o OP-RS. A condução política do Processo de Participação Popular (PPP) cabe ao Vice-Governador, através do Gabinete de Políticas Públicas.

O Vice-Governador, Antonio Hohlfeldt¹⁴ foi vereador no município de Porto Alegre, exercendo por cinco mandatos consecutivos, inicialmente filiados ao Partido dos Trabalhadores, rompeu com o Partido no ano de 1994. A partir desse rompimento político, o vereador Hohlfeldt não só passou apenas a ser mais um vereador na oposição, mas um dos principais responsáveis pelo fortalecimento da oposição no legislativo.¹⁵

Quando da realização do processo de construção da chapa majoritária coligação “União pelo Rio Grande”, outros nomes foram indicados para concorrer a Vice-Governador. No entanto, entre as características destacadas na defesa da indicação do nome de Antonio Hohlfeldt foram que este “por representar uma boa perspectiva de votos em Porto Alegre, ter bom trânsito na região metropolitana e ser um conhecedor das estratégias do PT, além de possuir um caráter agregador, era o mais cotado para assumir a vaga.”¹⁶ Conforme se pode verificar na afirmação acima, um dos elementos destacados para a definição de seu nome para concorrer, foi que o mesmo era conhecedor das estratégias políticas do Partido dos Trabalhadores.

Diferentemente do que ocorreu com a implementação do OP-RS, o Processo de Participação Popular (PPP), logo no seu primeiro ano de funcionamento, foi implementado através da modificação de Leis e Decretos.

Assim sendo, a base legal para a introdução do PPP foi a Lei Nº 11.179 de 1998, conforme já visto na seção 2.3. Desta forma o Governo que assumiu em 2003 introduziu

¹⁴ Antonio Hohlfeldt foi o primeiro vereador eleito pelo Partido dos Trabalhadores em Porto Alegre em 1985.

¹⁵ Conf. DIAS, Marcia Ribeiro. Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002, p. 190.

¹⁶ HOHLFELDT, Antonio [org.]. Paixão pelo Rio Grande. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2003, p. 27.

alterações na Lei anterior, editado a Lei Nº 11.920 de 10 de junho de 2003, que por sua vez foi o referencial legal para a participação popular no Estado do Rio Grande do Sul. Cabe destacar que, para o atual governo, era necessário: “transformar a participação popular em lei, para que ela se integre, definitivamente como uma instituição na vida política do Estado”¹⁷

Em função da regulamentação através de Lei, o modelo de participação adotado pelo governo Rigotto, ficou conhecido como Consulta Popular, nome este já utilizado pelo último governador do PMDB em 1998.

O Processo de Participação Popular, de acordo com o governo está baseado em cinco diretrizes: “1) Valorização dos COREDES e das lideranças municipais; 2) Assembléias abertas a todo o cidadão; 3) O eleitor define as prioridades com seu voto na urna; 4) Mais recursos para as regiões mais pobres; 5) Transparência na elaboração do Orçamento”.

A regulamentação do processo de Consulta Popular é realizada anualmente através de Decreto, por exemplo, o Processo de Participação Popular no ano de 2005¹⁸, foi definido através do Decreto Nº 43.858 de 01 de junho de 2005.

O processo de Consulta Popular é coordenado por uma Comissão Estadual, presidida pelo Vice-Governador do Estado, composta por 12 representantes titulares e respectivos suplentes, sendo 06 representantes do governo, dois representantes do Gabinete do Vice-Governador, dois representantes da Secretaria da Coordenação e Planejamento, um representante da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais e um representante da Casa Civil.

A representação da sociedade civil é formada por quatro representantes dos COREDES e um representante da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), um da Associação Gaúcha Municipalista (AGM) e um da União de Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul (UVERGS).

Cabe a Comissão Estadual, além da divulgação do processo da Consulta Popular, definir os procedimentos e supervisionar a sua realização, bem como também definir sobre os casos omissos ou não previstos no Decreto.

A organização das Audiências Públicas Regionais (APR), e das Assembléias Municipais e Regionais era de competência dos COREDES e COMUDES.

O Poder Executivo fornecia, anteriormente, à realização das APR's, aos COREDES os valores destinados aos investimentos e serviços, bem como as restrições determinadas pela

¹⁷ Conforme site em <http://www.gvg.rs.gov.br>, acessado em 10 de outubro de 2004.

¹⁸ Toda a descrição referente ao Processo de Participação Popular (PPP) terá como referência o ano de 2005.

legislação. Fornecia também uma lista de investimento-tipo com indicação de valores unitários médios.

Os COREDES organizavam as Audiências Públicas Regionais em cada uma das regiões, com a finalidade de apresentar a realidade financeira do Estado, os programas de interesse do Governo e definir as diretrizes estratégicas que contribuíssem para o desenvolvimento da região.

Realizadas as APR's, os COMUDES, em parcerias com os COREDES, organizavam as Assembléias Municipais, que tinham como objetivo propor as prioridades de investimento, opinar sobre programas de desenvolvimento e eleger representantes para a Assembléia Regional. Os municípios que não possuíam COMUDES tinham uma comissão municipal designada pelos COREDES.

Cabe destacar que a implantação dos COMUDES foi fortemente incentivada pelo governo do Estado, conforme previsto no Decreto Nº 42.293 de 11 de junho de 2003, que regulamenta o processo de Consulta Popular 2003, que neste ano ainda poderiam participar do processo os municípios que não tivessem implementado os COMUDES ou tivessem adequado à legislação outros Conselhos já existentes.

As Assembléias Municipais eram abertas a todos os cidadãos, com direito à voz e voto, que possuíam domicílio eleitoral no município de realização da assembléia. Cada Assembléia Municipal elegia proporcionalmente um delegado para cada 200 participantes, garantindo, no mínimo, um delegado por município.

Depois da realização das assembléias municipais, os COREDES organizavam as Assembléias Regionais, com o objetivo de sistematizar as prioridades regionais de investimentos, indicarem os programas prioritários para o desenvolvimento regional e definir as opções de investimento e serviços que seriam incluídos da cédula para a votação.

Faziam parte das Assembléias Regionais com direito a voz e voto, os membros estatutários do COREDE, um representante de cada COMUDE da região, além dos delegados eleitos nas assembléias municipais. Tanto os COREDES como os COMUDES organizavam as Comissões Regionais ou Municipais, para que estas realizassem o processo de Consulta Popular.

O grande diferencial na estrutura do processo de Consulta Popular foi sobre a forma de decisão final. Cabendo a todos os cidadãos, através do voto secreto, em urna ou por meio eletrônico a escolha de três programas prioritários para a inclusão no orçamento. A votação ocorria em uma única data em todas as regiões, data esta a ser definida pela Comissão Estadual.

3.3 ANÁLISE COMPARATIVA DOS DOIS MODELOS: OP E PPP

Após a realização da descrição dos dois modelos de participação popular adotado no governo do estado, esta secção tem o objetivo analisar, a partir de quatro pontos, as principais diferenças entre os dois modelos objetos deste trabalho.

Claro, que os modelos estudados possuem outras diferenças e também pontos de convergência. A partir do referencial teórico adotado no primeiro capítulo, entendo que estes quatro pontos são os mais relevantes para compreender estes mecanismos de incentivo a participação popular na gestão pública, serão também utilizado para a realização da análise, as experiências recentes da participação popular no Estado do Rio Grande do Sul estudados no segundo capítulo.

O primeiro ponto de análise será em relação institucionalização jurídica dos modelos analisados, o OP-RS tem suas normas expressas em seu regimento interno, já as normas do processo de Consulta Popular são aparadas em Lei específica e regulamentadas por Decreto. Utilizando como parâmetro os modelos de democracia estudados neste trabalho, será realizada uma análise sobre o conflito entre representação e participação.

O papel desempenhado pelos COREDES nos dois modelos será o segundo ponto de análise, conforme destacado no segundo capítulo, foi com a implantação da Consulta Popular no governo Antonio Britto, que os COREDES passaram além de debater a questão do desenvolvimento regional, discutir a questão orçamentária do Estado. Nos dois modelos estudados, o papel desempenhado pelos COREDES é uma das características que os diferencia.

O terceiro ponto de análise será sobre a diferença na forma final de decisão. Sobre o que os participantes estão decidindo. Como as prioridades a serem contempladas no orçamento são definidas, de que forma é construída a decisão final. Esta análise levará em conta também as diferenças que os modelos estudados possuem em relação às experiências recentes de participação popular.

E, por fim, o último ponto de análise será sobre o desenho institucional dos dois modelos. Quais são os princípios do OP-RS e quais são as diretrizes do PPP vistos à luz do referencial teórico utilizado no primeiro capítulo e com base nas experiências vistas no segundo capítulo

3.3.1 AUTO-REGULAMENTAÇÃO VERSUS REGULAMENTAÇÃO

Uma das diferenças entre os dois modelos estudados está na institucionalização jurídica dos modelos de participação popular na gestão pública. O Processo de Participação Popular implementado em 2003, conforme visto na secção 3.2, tem como princípio legalizar a participação popular, diferentemente do Orçamento Participativo RS, na secção 3.1, que tem como princípio a sua auto-regulamentação.

Esta diferença não se restringe apenas em termos de ordenamento jurídico, se uma experiência possui mais legalidade que outra, em função de sua regulamentação ou não através de uma Lei ou um Decreto. A diferença principal aqui colocada está em relação aos elementos valorizados por uma proposta e por outra, levando em conta os modelos de democracia estudados.

Antes de entrar propriamente nesse debate, faz-se necessário tecer algumas considerações sobre o debate em torno da regulamentação ou não das experiências de Orçamentos Participativos implementadas no país. Segundo Ribeiro e Grazia (2003) de 103 municípios que praticavam o OP no país, apenas nove municípios haviam regulamentado o processo de participação popular através de lei específica.

Entre os 94 municípios que haviam implementado o OP sem regulamentação, está o município de Porto Alegre. Uma pequena análise sobre o debate ocorrido em Porto Alegre a respeito da institucionalização jurídica permite compreender melhor a regulamentação ou não dos modelos adotados no Estado.

O debate ocorrido em Porto Alegre sobre a institucionalização do OP foi longo, gerando diversos projetos de lei, declarações de inconstitucionalidade por parte do Executivo pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara de Vereadores, que de acordo com Dias (2002, p. 228): “tantos documentos e discussões arquivados que a questão da institucionalização do OP, por si só, já daria uma tese”.

No final do primeiro mandato do governador Olívio Dutra, o Executivo encaminhou a Câmara de Vereadores um esboço de um projeto de lei visando institucionalizar o Orçamento Participativo, embora existisse, divergências quanto à regulamentação ou não do OP.

A oposição, que anteriormente era contrária à regulamentação, passou, a partir de 1994, a ter interesse na institucionalização do OP, primeiramente, através de um vereador da oposição e presidente da Câmara de Vereadores na época¹⁹. A partir desta data, várias foram as iniciativas da oposição no intuito de institucionalizar o OP. estendendo-se até 1999.²⁰

Fora a disputa de ordem legal sobre a regulamentação do OP, e as competências do poderes Executivo e Legislativo neste ordenamento jurídico, o objeto de disputa entre o Executivo e os vereadores da oposição está assentado no poder político das decisões.

Com o Orçamento Participativo ocorreu uma “diminuição” do Poder Legislativo na questão orçamentária e a reação por parte dos vereadores de oposição foi distinta e com momentos diferentes. Estes momentos podem ser divididos de acordo com as legislaturas, Dias (2002), em um primeiro momento, 1989 e 1992, o conflito esteve sob controle. Uma reação incipiente é esboçada pela oposição na Câmara de vereadores nos anos de 1993 e 1996, em um terceiro momento, 1997 e 1998, ocorreu uma radicalização de posturas por parte da oposição e do Executivo.

A implantação do Orçamento Participativo de Porto Alegre causou alterações no comportamento dos vereadores, principalmente entre os de oposição, de acordo com Dias (2002, p. 209): “foi possível concluir os três principais efeitos políticos do OP sobre a Câmara de Vereadores: o constrangimento frente à participação popular, à renúncia a parcela do seu poder decisório e a reação contra o Executivo Municipal”.

Dos efeitos políticos apontados por Dias, (2002) os dois primeiros são os mais relevantes no intuito de analisar o conflito existente entre representação e participação, utilizando para isto o referencial teórico debatido no primeiro capítulo deste trabalho.

Embora o objeto deste estudo, não seja o Orçamento Participativo de Porto Alegre, é necessário esclarecer que uma das estratégias adotadas pela oposição a governo com a institucionalização do OP foi de recuperar o poder político “perdido” ou “renunciado” com a implantação do OP no município.

Antes os vereadores sofriam um constrangimento em se posicionar contra o OP, pois desta forma, estariam se posicionando contra seus eleitores que participaram do processo. A partir de 1997 este posicionamento começa a mudar, esta mudança pode ser revelada no depoimento de um vereador da oposição, Antonio Hohlfeldt, em Dias (2002, p. 195):

Nós fizemos uma reunião semana passada e decidimos que o nosso grande objetivo este ano é puxar o OP

¹⁹ Na época o Presidente da Câmara de Vereadores era Luiz Braz (PTB).

²⁰ Este debate sobre a institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre e a reação do Legislativo pode ser conferido em Dias (2002, p. 220-47)

para nosso lado; montamos toda uma estratégia para isso, está montada a estratégia. Não sei se vai ser concluída porque o pessoal reúne, decide e depois não faz. Ao menos a minha parte eu estou fazendo. Nós resolvemos fazer um jogo diferente: puxar o OP para nosso lado. (...) Tem sido um grande esforço que eu tenho desenvolvido aqui, sobretudo nos dois últimos anos, tem sido esse de articular a oposição. Ela é absolutamente desarticulada. (...) A tendência é ampliar os encontros. (...) Claro, conhecendo o grupo e conhecendo a Casa, e tentando articular o pessoal, hoje eu tenho uma certa liderança aqui com o pessoal todo, a gente tem uma boa relação, a gente tem que aproveitar isso. E é uma disputa sim, evidentemente que é uma disputa.

Esta mudança de posicionamento e o depoimento do vereador Antonio Hohlfeldt refletem que a partir daquele momento, os vereadores adotaram uma outra postura. Se antes a participação popular criava um constrangimento, agora os representantes no Legislativo Municipal querem apropriar-se, querem estar “do lado do OP”, não sendo mais refém nem processo de participação nem do Executivo, mais sim participantes com poderes de controlar o processo e não perderem seus espaços de representatividade.

Outro fato relevante, na questão da institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre, foi o movimento de oposição ao executivo que impetrou uma ação judicial na 7ª Vara de Fazenda Pública de Porto Alegre contra o Prefeito Municipal²¹, requerendo a suspensão das atividades do OP. Com a Ação Popular o vereador tinha o objetivo de demonstrar que qualquer ação relacionada com o OP seria uma “imoralidade administrativa” do Prefeito, que estaria causando “grave lesão ao patrimônio público”, pois o “o intitulado Orçamento Participativo não existe, porquanto não observe uma previsão legal”.

A referida Ação tinha a intenção de suspender todas as atividades relacionadas ao Orçamento Participativo enquanto o processo judicial fosse concluído. Porém, a liminar foi negada pelo Poder Judiciário.

A questão que se colocava com a regulamentação ou não do OP, estava muito pouco ligada à questão jurídica, conforme já afirmado. A disputa sobre a institucionalização reside em quem possui o controle do processo de participação popular.

Conforme já afirmado a experiência a implantação do Orçamento Participativo em Porto Alegre não é o objetivo deste trabalho. Porém, faz-se necessário conhecer algumas questões relativas à experiência de Porto Alegre, para facilitar a compreensão do Orçamento Participativo-RS, e do Processo de Participação Popular (PPP).

²¹ Ação impetrada pelo Vereador Luiz Braz (PTB), porém, na qualidade de cidadão porto-alegrense.

Duas questões sobre a experiência de Porto Alegre foram destacadas, a primeira delas, em relação à reação dos vereadores frente à participação popular e a segunda questão foi buscar junto ao Poder Judiciário, medidas para interromper o Orçamento Participativo.

Utilizando, em grande parte o mesmo desenho institucional adotado em Porto Alegre, com algumas alterações, o Orçamento Participativo - RS teve entre seus princípios a auto-regulamentação do processo, não utilizando, assim, nenhum regramento jurídico.

Por parte da oposição ao governo estadual, as estratégias foram a mesmas. Se em Porto Alegre a composição do Legislativo Municipal não era das mais desfavoráveis²², no Legislativo Estadual e correlação de forças era desproporcionalmente desfavorável: dos 55 a Deputados a bancada governista possuía apenas 21, contabilizando 13 Deputados eleitos pela Frente Popular, 01 eleito pelo PSB, e 07 eleitos pelo PDT. Embora este bloco governista não tenha sido sempre hegemônico durante os quatro anos do mandato.

Além de uma composição desfavorável na Assembléia Legislativa, os Deputados da oposição já eram conhecedores de todas as estratégias que o Executivo usaria para a implementação do OP-RS no Estado, bem como a ameaça que este modelo de participação popular representaria eleitoralmente no futuro, também tinham claro que estratégias deveriam utilizar para evitar o sucesso do OP.

Já no início da implantação do OP-RS, em 1999, o Governo teve que realizar uma série de alterações na sua proposta inicial de Orçamento Participativo, de acordo com Faria (2005) a mudança de escala obrigou a fazerem uma série de ajustes no formato original.

Uma das conseqüências apontadas por Faria (2005) é a multiplicidade de arenas públicas no Estado do Rio Grande do Sul, como por exemplo os COREDES e a Consulta Popular do governo Antonio Britto.

O caso dos COREDES será objeto de análise mais detalhada na próxima secção, porém a exclusão dos COREDES no início do processo, causou a primeira reação por parte da oposição. A estratégia utilizada foi uma Ação Popular impetrada pelo Deputado Federal Alceu Collares do PDT solicitando a suspensão das atividades do OP, através de.

O Deputado Collares foi o governador que implementou os COREDES em 1994, destaca-se que o PDT foi o partido que apoiou a Frente Popular no segundo turno da eleição de 1998. A justificativa do ex-governador foi a de que o Orçamento Participativo

²² De acordo com Dias (2002, p. 156): Na primeira Legislatura (1989-1992), a bancada governista era composta por 11 vereadores, a oposição possui o mesmo número, os outros 11 vereadores eram os “fieis da balança”; já a Legislatura (1993-1996), a bancada governista manteve-se a mesma, a oposição passou a ter 13 vereadores, reduzindo para 09 os vereadores “fieis da balança”; e por fim na Legislatura (1997-2000), a bancada governista possuía 15 vereadores, os “fieis da balança” eram apenas 4, e a bancada oposicionista era de 14 vereadores. Sendo que nesta última legislatura ocorreram mudanças na formação destas bancadas.

desrespeitava um dos principais mecanismos de representação regional do Estado. Os COREDES também se sentiram desprestigiados com a presença de coordenadores regionais.

Diferentemente do que ocorreu em Porto Alegre, a Ação Popular, impetrada na 2ª Vara da Fazenda Pública, concedeu uma liminar que suspendeu todos os atos administrativos do governador referente à implementação do OP – RS, enquanto o mérito da ação não fosse julgado. O governo estadual recorreu, porém a justiça manteve a liminar.

Embora com um argumento central diferente do caso de Porto Alegre, a oposição ao governo estadual manteve a mesma estratégia de solicitar via Poder Judiciário, a ilegalidade do Orçamento Participativo RS.

No caso de Porto Alegre, foi um vereador que entrou com Ação Popular, pois seu poder representativo na Câmara estava sendo ameaçado pela participação popular, no caso do OP-RS foi um ex-governador que entrou com a Ação Pública, pois o poder representativo dos COREDES estava sendo ameaçado pelos Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo.

A questão de fundo nas Ações Públicas não foi falta de regramento jurídico do OP, mas sim a ameaça ao poder representativo, dos vereadores ou conselheiros dos COREDES, que a participação popular coloca em questão. Conforme já afirmado, hoje a democracia não possui inimigo, da mesma forma a participação popular também não. Ninguém ousaria defender que o Orçamento Participativo deveria ser extinto porque retiraria parte de seu poder.

O que estava em debate era aceitar a existências de outros fóruns de participação democrática. Atualmente os Parlamentares têm que conviver com uma série de formas de participação popular que estão asseguradas constitucionalmente, porém, conviver e dividir o poder político na questão orçamentária é diferente.

Para os defensores da democracia representativa, esta se restringe a um processo de eleição de líderes que possuem o direito de tomar as decisões públicas. Com o processo do Orçamento Participativo este direito adquirido fica ameaçado, pois o cidadão comum “adquire o poder” de tomar decisões públicas.

O desenho institucional do OP estaria fortemente baseado nos princípios da democracia participativa. Que defenderia que a participação popular em diversas esferas políticas teria um papel educativo, criando assim cidadãos politicamente mais responsáveis. Ou seja, a participação em diversas esferas como as Assembléias Regionais de Diretrizes (ARD), as Assembléias Temáticas de Desenvolvimento (ATD) e as Assembléias Públicas Municipais (APM's) teriam um papel educativo, criando sujeitos mais participativos.

A questão da Ação Pública impetrada pelo Deputado Federal Collares teve decisão do Supremo Tribunal de Justiça, favorável ao Executivo Estadual, autorizando os gastos públicos com o OP-RS.

Seguindo a mesma estratégia de enfrentamento, utilizada em Porto Alegre, a oposição no Legislativo Estadual também defendeu a regulamentação do OP-RS por lei. Esta defesa partiu do Deputado Paulo Odone, de acordo com Faria (2005, p. 221): “OP estaria sujeito ao controle de uma série de instituições, a começar pelos poderes Legislativo e Judiciário e deixaria de ser utilizado como marketing eleitoreiro e partidário”.

Diferentemente de tentar a regulamentação OP-RS, como a estratégia adotada em Porto Alegre, os deputados resolveram inovar. Ao invés de se colocar contra a participação popular, os parlamentares buscaram criar mais um mecanismo de participação, ou seja, ao invés de rejeitar a participação, a solução foi aumentar a participação. A idéia constituía-se em algo que possuísse elementos do OP, mas que ao mesmo tempo fosse um contraponto ao OP.

A solução encontrada foi à criação, por parte do Legislativo Estadual, do Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional, através da Resolução nº 2.771 de 08 de setembro de 1999. A dinâmica do Fórum Democrático constituía-se basicamente em debater o projeto orçamentário do governo em assembleias populares municipais e em audiências públicas, ao invés de emendar o projeto orçamentário nos gabinetes ou comissões.

De acordo com a resolução, o Fórum Democrático teria em sua composição além da Assembleia Legislativa, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), a União de Vereadores do Estado do Rio Grande do Sul (UVERGS). A direção executiva do Fórum seria formada pela Mesa Diretora da Assembleia Legislativa, pelo presidente do Fórum dos COREDES, pelo presidente da FAMURS e pelo presidente da UVERGS.

O Fórum Democrático constituiu-se como mais um instrumento de participação popular na discussão do orçamento. Era aberto a todos os cidadãos, aos representantes de entidades organizadas, aos Vereadores, os Perfeitos e os Deputados, sendo as Assembleias Populares organizadas pelos COMUDES.

A forma de participação no Fórum Democrático ocorria através da apresentação de emendas apresentadas nas Assembleias Populares, encaminhadas por duas entidades organizadas ou por pelo menos por 500 pessoas.

A Assembleia Legislativa, de posse do projeto orçamentário, encaminhava primeiramente aos COREDES, que realizavam uma análise e encaminhavam possíveis

alterações no projeto orçamentário. Estas alterações eram encaminhadas aos COMUDES que organizavam as Assembléias Populares nos municípios e definiam as emendas a serem encaminhadas a Comissão de Finanças e Planejamento da ALRS, para posteriormente esta Comissão realizar as Audiências Públicas nas 22 regiões do COREDES. As propostas deliberadas nas Audiências Públicas eram posteriormente analisadas em sua viabilidade técnica, financeira e jurídica.

A implantação Fórum Democrático foi uma novidade na estratégia da oposição estadual, diferentemente do ocorrido, no município de Porto Alegre, desta vez a oposição inova ao criar mais um instrumento de participação. Porém, entre várias diferenças existentes entre os dois modelos, OP – RS e o Fórum, uma característica que os diferencia estava em relação à institucionalização da participação popular.

Algo que não teria como ser diferente, primeiramente em razão do discurso da oposição que sempre defendeu a regulamentação do Orçamento Participativo de Porto Alegre e do OP – RS, segundo pelo fato de o Fórum ter sido uma iniciativa do Poder Legislativo.

Outra diferença relaciona-se à composição do Fórum, formada pela ALRS, e mais três entidades representativas. Sendo duas delas representantes dos Perfeitos e Vereadores, mais uma vez um mecanismo de participação popular acaba sendo coordenado por entidades representativas da “elite política”.

Esta dicotomia, entre elementos da democracia representativa e democracia participativa pode ser observada no depoimento do Deputado Estadual Otmar Vivian (PPB)²³, de acordo com Faria (2005, p. 225): “ a essência da AL é a democracia representativa, mas todos nós estamos vendo um avanço da democracia participativa”.

Este “consenso” em torno da democracia participativa esconde uma forte preocupação dos Deputados Estaduais, que não podiam se colocar contra as Assembléias do OP-RS sem sofrerem desgaste político. A solução encontrada não foi aprofundar a democracia participativa foi, sim, criar mecanismos para legitimar a participação e a inclusão de emendas no orçamento.

A partir de 2003, o Fórum Democrático começou a sofrer um esvaziamento do público participante. Segundo parlamentares da oposição, esse fato colocou em risco a continuidade do mecanismo de participação. De acordo com o líder da bancada do PT, Deputado Flavio Koutzii, em setembro de 2005, o Fórum foi útil em determinado momento: “O mecanismo foi

²³ Atualmente o PPB, chama-se Partido Progressista (PP).

útil para a oposição fazer o enfrentamento com o OP. Com a mudança da administração estadual e a supremacia governista na Casa, a estrutura se esvaziou"²⁴.

De 2003 até o ano de 2005 as Audiências Públicas só foram diminuídos. Em 2004 foram realizadas 10 Audiências no Estado, para 2005 foram programadas 06 Audiências, tendo sido realizadas duas Audiências, uma em Caxias do Sul e a outra em Cachoeira do Sul.

O Fórum Democrático passou a debater outros assuntos em suas reuniões realizadas no interior do Estado, como por exemplo, a realização de diversas reuniões para debater a jornada estadual contra a violência e exploração sexual de crianças e adolescentes, ou mais recentemente realizando um ciclo de palestras sobre o Biodiesel.

O principal conflito entre regulamentar ou não a participação popular, está no conflito presente entre a representação e a participação popular. Os defensores das “teorias alternativas” buscam a inclusão da participação através da criação de mecanismos participativos. Já os defensores da democracia representativa visam à inclusão da participação sempre buscando a inclusão da representação, seja através da “elite política” ou de entidades representativas. A Constituição Federal de 1988 assegurou uma série de mecanismos que possibilitam a convivência da democracia representativa com instrumentos de democracia direta, possibilitando assim a compatibilidade das duas formas de exercício da soberania popular.

Vimos no primeiro capítulo, que a sociedade civil é a base social de espaços públicos que abrangem diferentes formas de associações voluntárias, que canalizam o debate na esfera pública política. Caso este debate não conte com a participação das mais diversas formas de associações que compõem a sociedade civil ele será prejudicado, gerando assim uma esfera pública que não corresponde à realidade da sociedade.

A diferença entre os dois modelos, não está tanto entre a institucionalização ou não deles, mas sim na garantia ou não de uma maior participação do cidadão comum na esfera pública. Habermas (1997) atribui à esfera pública o papel da deliberação comunicativa, onde as diferentes concepções morais e identidades culturais geram uma soberania popular procedimentalizada.

Conforme visto o papel desempenhado pela representação será sempre de limitar a participação popular. Para os defensores da democracia representativa o cidadão comum não demonstra interesse em participar da esfera pública. Também não se empenham em criar mecanismos para transformar esta “apatia”, pois esta é estrutural e poderia ser até uma

²⁴ Notícia publicada no site da Assembléia Legislativa em 01 de setembro de 2005. Acessada em 17 de julho de 2006, no endereço: <http://www.al.rs.gov.br>.

ameaça ao regime democrático. Diferentemente do que defendem os representantes das “teorias alternativas” que buscam criar mecanismos de incentivos a participação, e entendem que a participação deverá ser exercitada.

Apesar de a Constituição garantir a compatibilidade, entre democracia representativa e democracia direta, como exercícios da soberania popular, na prática esta compatibilidade tem gerado uma série de conflitos, que se estendem para o campo jurídico, mas que pode ser traduzida na negação da ampliação da esfera pública.

O que se pode observar é que o modelo mais institucionalizado, no caso o PPP, gera um distanciamento do cidadão comum, devido à ênfase e o papel dado a representação indireta, privilegiando a participação de entidades representativas.

3.3.2 O PAPEL DOS COREDES NOS PROCESSOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

Conforme afirmado na seção anterior, o caso dos COREDES seria objeto de análise mais detalhada. Foi visto que uma das primeiras reações da oposição ao OP-RS, foi solicitar sua ilegalidade em função do desrespeito que este causava a um dos “principais” mecanismos de representação regional do Estado, os COREDES.

O primeiro conflito gerado entre OP-RS e COREDES, foi devido à sobreposição de lideranças regionais. De acordo com Faria (2005, p. 219): “Alijados do processo de implementação do OP, representantes destes conselhos viram com ‘indignação’ a presença de coordenadores e, à medida que se sentiram desprestigiados, tomaram a decisão de romper com o Executivo Estadual”.

Como visto na seção anterior, uma das reações à perda de prestígio pelos COREDES foi o ingresso de uma Ação Popular, através do Deputado Federal Collares. A solução para resolver o conflito foi a realização de mudanças na forma de organização e na metodologia do OP-RS, além da incorporação de um titular e um suplente de cada COREDE no Conselho do Orçamento Participativo (COP).

Já o Processo de Participação Popular (PPP) conforme afirmado anteriormente, tem, entre suas diretrizes, a valorização dos COREDES e das lideranças municipais, através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento. Esta valorização representa delegar aos COREDES a organização das Assembléias Municipais.

Enquanto o Orçamento Participativo RS para garantir sua implantação teve que mediar os conflitos com os CORDES, o PPP inicia a partir da valorização dos COREDES. Mas qual é o papel desempenhado pelos COREDES no Estado, objetivando a criação de um espaço de participação popular?

Os COREDES foram objetos de análise no segundo capítulo deste trabalho. Conforme afirmado era necessário conhecer um pouco da gênese da criação deste mecanismo de participação popular, para compreender o papel desempenhado nos processos de participação popular analisados neste trabalho.

O debate em torno da criação dos COREDES iniciou antes da gestão do então governador Alceu Colares (1991-1994), a partir da existência do Programa Estadual de Descentralização Regional do governo anterior. De acordo com Borba e Cunha (s/data) a implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento era considerada um dos projetos prioritários do Governo Collares, porém a aprovação da Lei de criação dos COREDES só se realizou em 1994, no seu último ano de governo.

Com a finalidade de intermediar os interesses locais e regionais buscando debater o desenvolvimento regional através da integração das políticas públicas, os COREDES têm, neste primeiro momento, seu foco voltado para o debate sobre o desenvolvimento regional. De acordo com Borba e Cunha (s/data) até 1994 cada COREDE indicava suas prioridades de investimento no orçamento com base em uma parcela de quotas. A partir de 1995, o sistema foi abolido, devendo as propostas regionais passarem pelo crivo dos órgãos técnicos do Estado. Essa situação sofre alteração em 1998, com a introdução da Consulta Popular do governo Antonio Britto, conforme abordado na seção 2.3, vimos também, que o envolvimento dos COREDES na elaboração do processo orçamentário foi questionada como um desvio de sua principal missão.

Os COREDES estão presentes na vida institucional do estado do Rio Grande do Sul há mais ou menos 15 anos, apesar de terem sido regulamentados em 1994. Esta presença foi marcada de forma desigual, em algumas regiões do Estado sua atuação foi mais ativa que em outras, por exemplo, os COREDES localizados no noroeste do estado, junto a divisa do estado de Santa Catarina, elaboraram um Plano Estratégico único para as cinco regiões. Já os COREDES ao sul do estado contaram com estudos coordenados pelo Estado. Esta desigualdade entre os Conselhos Regionais de Desenvolvimento não ficou restrita a sua capacidade de elaboração, também se estende à forma de organização, pois cada COREDE organizou o seu Regimento Interno, estabeleceu sua composição, forma de deliberação,

representação e participação, ou seja, os COREDES se auto-regulamentaram nesses aspectos, claro, observando as normas da sua Lei de criação.

Antes de analisar o papel do COREDES na participação popular, deve-se verificar qual a representatividade dos COREDES, como são constituídos. Já foi chamada a atenção para este fato na seção 2.2. Os COREDES têm entre suas atribuições “promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional”, porém, o seu órgão máximo de deliberação, a Assembléia Geral Regional, tem em sua composição um reforço da participação das “elites políticas” eleitas através do processo eleitoral, prefeitos, vereadores, deputados federais e estaduais da região.

Além do fortalecimento da representação da “elite política”, a Assembléia Regional assegura um espaço privilegiado às instituições de ensino superior. Demonstrando assim o peso dado a segmentos privilegiados da sociedade no órgão deliberativo dos COREDES, longe de ser um espaço de participação popular, os COREDES são na realidade um espaço de participação indireta.

O papel desempenhado pelos COREDES foi distinto nos dois processos de participação popular, aqui estudados. Apesar de ter tido assento no Conselho do Orçamento Participativo, e participar das assembleias do OP – RS, sua importância para o funcionamento do modelo não foi fundamental, sua inclusão foi assegurada na tentativa de resolver um conflito. Já no caso do Processo de Participação Popular o papel reservado aos COREDES foi fundamental para a realização do processo de participação popular.

Desta forma, faz-se necessário debater que tipo de participação popular os dois modelos estudados apresentam. Conforme visto na seção 1.2, a participação pode ser entendida de diversas formas, uma tipologia utilizada para analisar o tema da participação foi de Pateman (1992). De acordo com a autora a participação pode ser classificada de três formas: pseudo-participação, a participação parcial e por última a participação total.

Uma distinção também possível para a forma de participação encontrada nos modelos estudados, está inserida no debate realizado entre democracia representativa e democracia participativa, assim sendo, a participação pode ser direta ou indireta.

Seguindo primeiramente alguns elementos da tipologia apresentada por Pateman (1992), a distinção que pode ser realizada entre os dois modelos não está em que tem o poder de decisão final no processo, mas na forma como o processo é conduzido. Pois, para Pateman (1992) a diferença entre a participação parcial e total, consiste em quem toma a decisão final, se um pequeno grupo ou todos os membros que participam do processo.

Tendo em vista que a participação popular na gestão pública não pode ser reduzida apenas sobre a forma de deliberação final. A participação popular tem que ser considerada no conjunto do processo, desde sua forma de regramento, até a forma como são constituídos seus mecanismos de deliberação. A diferença entre os dois modelos estudados reside justamente nas duas questões. Quem tem o poder de regulamentar e decidir no processo de participação popular.

O processo de Consulta Popular tem sua regulamentação definida pelo Governador através de Decreto, que define não só a forma de realização da participação, como também já define a instância de deliberação do processo. É composta, além de membros do próprio governo, por representantes dos COREDES, FAMURS, AGM e UVERGS.

Já o Orçamento Participativo RS, conforme visto na secção 3.1, tem como princípio auto-regulamentação pelos seus participantes. Seu fórum máximo de deliberação é o Conselho do Orçamento Participativo – RS (COF-RS), que poderia propor qualquer alteração no funcionamento do processo, era composto por 204 conselheiros, sendo que 160 conselheiros eleitos nas assembléias.

Adaptando a tipologia utilizada por Pateman (1992), a processo da Consulta Popular tem uma participação parcial, pois seus participantes não têm poderes para realizar modificações na forma de sua participação, toda alteração só pode ser realizada por um “pequeno grupo”. Assim sendo, é este “pequeno grupo” que tem o poder de decidir como a participação ocorrerá. Este pequeno grupo é composto por membros do governo, e por representantes de entidades representativas de Prefeitos e Vereadores, ou seja, a “elite política” da democracia representativa.

O Orçamento Participativo RS, em linhas gerais, está mais próximo da participação total, utilizada por Pateman (1992), pois seus participantes isoladamente e independentes de participarem de uma entidade representativa têm poder igual para determinar qualquer alteração no processo, ou seja, o OP – RS aproxima-se mais dos elementos de uma democracia participativa.

O papel que os COREDES desempenham em cada um dos dois modelos, tem a ver com o princípio de deliberação, quem realmente tem o poder de decidir. A população, em geral, que participava das assembléias ou a “elite política” que coordena o processo. A questão da forma de deliberação será objeto nossa próxima secção.

O fortalecimento dos COREDES no processo de Consulta Popular foi uma forma de criar um mecanismo de participação popular, sem criar modificações na estrutura representativa existente na sociedade. Não provocou uma alteração na forma de deliberação.

Quem continuava a decidir era a “elite política” já existente na sociedade. Este novo espaço de participação não foi um espaço de deliberação pública, onde, de acordo com Habermas (1995), para a deliberação ser pública era necessário constituir uma multiplicidade de opiniões.

3.3.3 A DECISÃO FINAL DAS PRIORIDADES

Uma outra diferença entre os dois modelos estudados está na forma de escolha final das prioridades a serem contempladas no orçamento. Enquanto no Orçamento Participativo RS, a escolha final ocorria no Conselho do Orçamento Participativo, no Processo de Participação Popular a decisão final era facultada a toda a população.

O processo da Consulta Popular incluía um leque maior de participantes quando determinava que a decisão final seria tomada pelos cidadãos através de voto secreto em urna ou meio eletrônico. Mas esta inclusão de um número maior de participantes não significava que este modelo se aproximava mais da democracia participativa.

Antes de entrar no debate, sobre a forma final de deliberação das prioridades é necessário verificar, primeiro qual é o objeto central da decisão, e segundo de que forma esta decisão é conduzida.

Através dos dois pontos já analisados nas secções anteriores, ou seja, a regulamentação ou não dos modelos, e o fortalecimento da representação e da participação indireta, verifica-se que ambos os modelos apresentam características distintas à luz da teoria democrática.

Num primeiro momento poderia se afirmar que um modelo é mais participativo que outro em função do número de pessoas envolvidas na decisão final, porém, se for analisado dentro dos princípios da teoria da democracia participativa, esta primeira impressão torna-se falsa. É necessário verificar os critérios decisórios dos dois modelos.

A primeira questão é sobre qual o objeto a população esta decidindo. Ambos os modelos estudados se propõem a possibilitar a participação dos cidadãos na definição das prioridades a serem incluídas na Proposta Orçamentária do Estado que seria posteriormente encaminha ao Poder Legislativo.

Talvez uma das maiores divergências, se não a maior, entre os defensores do OP-RS e do processo de Consulta Popular está sobre a “fatia” do orçamento que é disponibilizada para que a população defina suas prioridades. Conforme visto nos princípios do Orçamento Participativo RS, na seção 3.1, um dos princípios que ancorava o processo de participação era o debate de todo o orçamento com a comunidade.

Já o processo de Consulta Popular, desde sua primeira realização na época do governador Antonio Britto, define em Lei sobre qual é o objeto que a população irá decidir. As Leis Nº 11.179 de 25 de julho de 1998 e a de Nº 11.920 de 10 de julho de 2003, definem em seu artigo 1º que o: “Poder Executivo promoverá, anualmente, consulta popular direta à população, visando destinar parcela do Orçamento do Estado”, cabendo ao Executivo definir o valor da parcela do orçamento a ser disponibilizada.

Para os defensores do Orçamento Participativo RS está é uma diferença fundamental entre os dois modelos. Os princípios do OP-RS fazem a diferença do processo deliberativo e na construção da cidadania. De acordo com um Deputado do Partido dos Trabalhadores, em 25 de maio de 2005: “Além de decidir sobre pouco ou nada dos recursos públicos estaduais a Consulta Popular ainda peca por não estimular a cidadania”. Defendem que é necessário ter uma visão da totalidade para tomar decisões.

Entretanto, entre as diretrizes do Processo de Participação Popular encontra-se a transparência na elaboração do orçamento. Transparência que significa assegurar, através da informação antecipada a realização do processo de Consulta Popular, a previsão dos recursos do orçamento disponibilizada para a escolha das prioridades. Argumentando que, desta forma, a população estará decidindo sobre prioridades que poderão ser realizadas pelo Governo.

Por trás desta defesa da transparência está uma crítica ao Orçamento Participativo RS que teve algumas obras aprovadas pela população, mas que não foram realizadas em função da não disponibilidade de recursos, ou de negociações no COP-RS. Porém, os defensores do OP-RS também criticam o processo da Consulta Popular por não realizar o pagamento das obras empenhas referentes às propostas aprovadas no Processo de Participação Popular.

Sem entrar no mérito do efetivo pagamento das demandas aprovadas de um modelo ou outro, a questão que se coloca é que o Orçamento Participativo RS permite a população decidir sobre uma “fatia” maior do orçamento, não tendo que decidir apenas sobre uma parcela dos recursos, como no caso do processo da Consulta Popular.

A outra questão levantada em relação aos critérios do processo decisório dos dois modelos, é a forma de condução da decisão. Foi visto na seção anterior o papel desempenhado pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento nos modelos de participação

popular. A análise concentrou-se, basicamente, no papel da representação e da participação indireta. Porém, também foi analisado que tipo de participação popular os dois modelos apresentam.

Para a realização desta tarefa, adaptou-se a tipologia utilizada por Pateman (1992), chegando à conclusão que o processo de Consulta Popular tem uma participação parcial tendo em vista que apenas um “pequeno grupo” tem condições de realizar alterações na forma de condução do processo decisório. Já o Orçamento Participativo RS aproxima-se mais da participação total, pois, os participantes, levando em conta o fórum em que estão atuando, têm a possibilidade de propor alterações no processo decisório. Dessa forma, os dois modelos apresentam também diferenças na forma de condução da decisão.

No início desta secção, foi apontado que uma outra diferença entre os dois modelos, estava na forma de escolha final das prioridades. O Processo de Participação Popular diferencia-se do Orçamento Participativo RS, pelo fato de incluir um número maior de participantes na escolha final. Este mesmo fato, que aparenta dar uma maior legitimidade, gera uma perda na qualidade da decisão a ser tomada pelos votantes, pois, a grande maioria dos votantes não participa das Assembléias Públicas Municipais, que seria o maior *locus* de participação possível em todo o processo, onde ocorreria o debate entre as propostas.

Esta não participação nos outros fóruns compromete a qualidade da decisão final. A participação popular fica resumida simplesmente a escolha de três propostas entre as várias propostas definidas nas assembléias públicas regionais. Assemelhando-se muito ao processo de eleições de representantes, no qual o cidadão vota sem realizar o debate entre as propostas.

3.3.4 O DESENHO INSTITUCIONAL DOS MODELOS ESTUDADOS

Nas três secções anteriores realizou-se uma análise a partir de pontos selecionados, a fim de possibilitar uma compreensão dos mecanismos de incentivo a participação popular na gestão pública. As análises sempre tiveram a preocupação de apresentar as características principais de cada um dos dois modelos estudados. Também foi realizada a descrição do Orçamento Participativo RS e do Processo de Participação Popular, mostrando de que forma era dada a participação popular nas diversas etapas que constituíam o processo participativo,

além de apresentar os princípios do OP-RS e as diretrizes do PPP, a fim de compreender as fundamentações de cada modelo.

O Orçamento Participativo RS estava ancorado em quatro princípios, de acordo com seu Regimento Interno de 2001, já o Processo de Participação Popular estava baseado em cinco diretrizes. Estes princípios e diretrizes davam uma noção geral sobre as questões que norteavam os dois modelos, fato este demonstrado quando foi realizada a análise sobre as diferenças entre os dois modelos. Nesta análise, se comparou pontualmente algum princípio ou alguma diretriz de cada um dos modelos, a fim de justificar, porque determinada proposta apresentava-se diferente de outra.

Se for realizada apenas uma leitura dos princípios e diretrizes dos dois modelos, eles apresentam linhas gerais iguais, por exemplo, ambos defendem a participação de todos os cidadãos e a transparência no orçamento. O mesmo ocorre com a observação do desenho institucional dos dois, ambos possuem um nível inicial de participação, no caso as assembleias municipais, após estas são realizadas assembleias regionais, que têm como objetivo o debate das prioridades definidas no nível municipal e a definição das prioridades regionais.

Estas são observações aparentes, conforme visto nas análises realizadas anteriormente, tanto o Orçamento Participativo RS como o Processo de Participação Popular possuem muitos pontos de divergências. Os dois modelos têm o objetivo de possibilitar a participação popular na gestão pública, mas apesar de uma inicial aparência na semelhança das linhas gerais e no desenho institucional de um ou de outro modelo, eles possuem fundamentos que os diferenciam. Estes fundamentos estão, conforme já verificado nas análises anteriores, concentrados nas diferenças entre os princípios da democracia representativa e nas “teorias alternativas”.

O Orçamento Participativo RS tinha como princípio debater todo o orçamento com a comunidade, para atingir este o objetivo seu desenho institucional previa a realização de Assembleias Temáticas de Desenvolvimento (ATD) em cada uma das 22 regiões em que o estado havia sido dividido. Estas Assembleias eram precedidas de Plenárias Regionais de Diretrizes, nestas plenárias eram debatidas e definidas as prioridades regionais dos Programas de Desenvolvimento e das Obras e Serviços.

No mesmo dia em que eram realizadas as Plenárias, aconteciam as Assembleias Temáticas de Desenvolvimento, nas quais eram escolhidas as prioridades entre nove temas pré-definidos. Dessa forma, a população participante da ATD definia os temas prioritários para sua região, isso possibilitava que a população das diferentes regiões apontasse

prioridades distintas, levando o Executivo a priorizar temas específicos para aquela determinada região. Após as ATD eram realizadas as Assembléias Públicas Municipais (APM's).

No entanto o Processo de Participação Popular não abre a possibilidade de a população discutir os temas prioritários para Programas de Desenvolvimento e das Obras e Serviços. O debate a ser realizado nas Audiências Públicas Regionais, que antecedem as Assembléias Municipais, era restrito a uma lista de investimento-tipo com indicação de valores unitários médios, elaborados previamente pelo Executivo.

Conforme visto anteriormente no processo da Consulta Popular, o Executivo definia o valor do orçamento disponibilizado para a participação popular, também definia os valores disponíveis para investimento de cada Secretaria de Estado. Assim, por exemplo, o tema da educação teria um valor máximo de investimento já definido, impossibilitando que todas as regiões definissem este tema como prioritário, pois os recursos disponíveis certamente não atenderiam todo o estado. Dessa forma, as Audiências Públicas Regionais se limitavam a definir os programas prioritários entre os já definidos e discutir as diretrizes para o desenvolvimento regional.

Analisando estes dois aspectos do desenho institucional, podemos verificar mais uma vez a existências de formas distintas de participação nos dois modelos. Esta distinção está fundamentada entre as duas visões da participação popular na teoria democrática, a democracia representativa e as “teorias alternativas”.

Uma visão que incentiva a participação e tem como pressuposto que o processo participativo é educativo; é necessário à criação de espaços de participação e de debate, e outra que permite a participação, porém não a aprofunda, utiliza-se fortemente de mecanismos representativos para realizar o processo participativo, bem como não amplia os fóruns de debate, no intuito de criar uma cultura mais participativa.

Poder-se-ia apontar outros elementos que reforçam as diferenças do desenho institucional entre os dois modelos, por exemplo, o critério da proporcionalidade na eleição de delegados nas Assembléias Municipais, além da própria composição das Assembléias Regionais e o peso da participação indireta nestas assembléias. Estes elementos reforçam a idéia que a elaboração de desenhos institucionais pode ampliar ou não a participação popular na gestão pública.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou analisar o papel da participação popular na gestão pública no Estado do Rio Grande do Sul através do estudo de dois modelos institucionalizados de incentivo à participação. O Orçamento Participativo RS implementado entre os anos de 1999 a 2002, e o Processo de Participação Popular implementado entre os anos de 2003 a 2006.

Para realizar esta análise buscou-se recuperar um dos principais debates no interior da teoria democrática. A dicotomia entre democracia representativa e o que se designou como as “teorias alternativas”. Utilizando para isto um conjunto de autores, com destaque Joseph Schumpeter, Carole Patman, Crawford Macpherson e Jürgen Habermas.

Para completar a fundamentação teórica, buscou-se trabalhar com diversas formas de entendimento sobre o tema da participação na teoria democrática, utilizando, um outro conjunto de autores como, J.J. Rousseau, que de acordo com Pateman é o teórico da participação, Maria da Glória Gohn e Elenaldo Texeira, este último de quem se utilizou a seguinte definição: “Participação significa ‘fazer parte’, ‘tomar parte’, ‘ser parte’ de um ato ou processo”. Entende-se que para ocorrer uma efetiva participação popular por completo, os cidadãos devem participar de todo o processo, isto é, ele deve “ser parte” na elaboração do modelo de incentivo a participação.

Foram utilizados também outros conceitos importantes a fim de melhor entender as diferenças entre os dois modelos aqui estudados, tais como sociedade civil, esfera pública e representação.

As experiências de participação populares não são algo que surge de uma hora para outra, devem ser construídas ao longo da história. Desta forma, buscou-se resgatar algumas experiências anteriores ao OP-RS e ao PPP, a fim, de melhor compreender estes dois modelos. Para atingir este objetivo, realizou-se resgate de três importantes instrumentos de participação popular na gestão pública, o Orçamento Participativo de Porto Alegre, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e a Consulta Popular do governo Antonio Britto.

Após a realização da descrição dos dois modelos estudados, destacaram-se quatro pontos para realizar um comparativo entre os dois modelos, visando apontar as semelhanças e as divergências existentes entre o Orçamento Participativas RS e o Processo de Participação Popular.

A questão que marcou praticamente os quatro pontos de análise foi à dicotomia entre democracia representativa e as “teorias alternativas”. A análise comparativa dos dois modelos

iniciou-se a partir da auto-regulamentação versus regulamentação dos modelos estudados. Verificou-se que a questão da institucionalização jurídica não possui relevância para a legitimidade de um ou de outro modelo. O debate de fundo desta questão é à busca da compatibilidade, entre democracia representativa e democracia direta, como exercício da soberania popular. O que se pode observar que um modelo mais institucionalizado tem a característica de gerar um afastamento do cidadão comum, devido à ênfase dada ao papel da representação.

O papel desempenhado pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento nos dois modelos foi fundamental para se verificar o quanto a representação indireta está presente nos processo de participação popular, além de demonstrar as dificuldades de introduzir mecanismos inovadores na gestão pública sem criar conflitos com as entidades representativas.

No terceiro ponto de análise foi verificar os critérios decisórios dos dois modelos. Verificou-se sobre o que a população estava decidindo e de que forma estas decisões eram construídas. Para a realização desta tarefa adaptou-se a tipologia da participação de Pateman (1992), chegando à conclusão que os dois modelos possuem diferenças em relação ao tipo de participação. O processo da Consulta Popular tem uma participação parcial já o Orçamento Participativo RS aproxima-se mais da participação total.

Por fim, verificou-se que ambos os modelos possuem desenhos institucionais semelhantes em linhas gerais, porém ao aprofundar-se análise poderá ser verificado que os desenhos institucionais concentram também diferenças entre os princípios da democracia representativa e nas “teorias alternativas”.

Uma questão que não foi abordada através da fundamentação teórica é o peso da vontade política do Executivo no aprofundamento dos mecanismos de participação popular na gestão pública. Visto que não é a regulamentação legal que garante os processos de participação, a cultura política da participação é muito mais importante, isto vem ao encontro do papel educativo da participação defendido por Rousseau (1999) e pelos teóricos da democracia participativa.

A importância que o Executivo dedica ao seu modelo institucionalizado de participação, e as alterações que ele propõe no sentido de criar uma maior participação da população em geral colocam a vontade política como fator diferencial entre os modelos aqui analisados.

Outra questão que a análise dos dois modelos possibilitou foi como mesclar mecanismos de participação, com a cultura de fortalecimento da representação política

existente na concepção moderna de democracia, esse é um dos maiores problemas colocados à teoria democrática.

Finalmente, pode-se afirmar que a participação popular na gestão pública veio “para ficar”. Hoje os governos representativos se vêem obrigados a criarem mecanismos de participação do cidadão. As decisões públicas não podem ficar apenas reduzidas a escolhas eleitorais, é necessário caminhar em direção a democracia participativa e deliberativa. A questão que sempre estará presente nos modelos de incentivo à participação será qual o grau de participação concedido ao cidadão comum.

REFERÊNCIAS

- ARATO, Andrew. **Representação, soberania popular e accountability**. Lua Nova, nº 55-56, 2002 p. 85-103.
- ARENDT, Hannah. **Los Orígenes Del totalitarismo**. Madri: Taurus, 1974.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO GRANDE DO SUL. **Resolução nº 2.771 de 08 de setembro de 1999**: Institui o Fórum Democrático de Desenvolvimento na Assembléia Legislativa. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 13 de setembro de 1999. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 16 mai. 2006.
- AVRITZER, Leonardo. NAVARRO, Zander (Orgs.), **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática, esfera pública e participação local. Sociologias**, Porto Alegre. Ano 1, nº 2, jun/dez 1999, p. 18-43.
- AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova, nº 49, 2000 p. 25-46.
- BACHRACH, Peter. **Crítica de la teoría elitista de las democracias**. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.
- BANDEIRA, Pedro. **Participação, articulação de atores sociais, e desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, 1999. (texto para discussão, n. 630).
- BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.
- BOHMAN, James. **Public deliberation: pluralism, complexity and democracy**. Cambridge: MIT Press, 1997.
- BORBA, Sheila Villanova e CUNHA, Carla Giane Souza. **Dilemas da gestão cooperativa: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Cadernos Metrópole. 1º Sem.. nº 7 São Paulo: EDIPUCRS, 2002, p. 93-120.
- BOSCHI, Renato Raul. **Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador**. Dados. [online], vol. 42, no.4, p.655-690. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 jan 2004.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, sociedade civil e legitimidade democrática**. Lua Nova, nº 36, 1995 p. 85-104.
- CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

- COHEN, Joshua. Deliberation and democratic legitimacy. In. BOHMAN, J e REHG, W (orgs) **Deliberative Democracy Cambridge**: MIT Press, 1989.
- COSTA, Sérgio. **Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil: uma abordagem tentativa**. Novos Estudos Cebrap, nº 38, 1994 p. 38-52.
- DIAS, Marcia Ribeiro. **Da capilaridade do sistema representativo: em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas**. Civitas. V 4. nº 2 Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004, p. 235-256.
- DIAS, Marcia Ribeiro. **Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.
- FARIA, Claudia Feres. **Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman** Lua Nova, nº 49, 2000 p. 47-68.
- FARIA, Claudia Feres. **O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul**. Tese de doutorado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2005. (datilo).
- FARIA, Cláudia Feres. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In.: **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. AVRITZER, Leonardo. NAVARRO, Zander [Orgs.], São Paulo: Cortez, 2003.
- FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000 a.
- FEDOZZI, Luciano. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (orgs) **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000 b.
- FEDOZZI, Luciano. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre** Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.
- FREITAG, Barbara e ROUANET, Sérgio Paulo. Habermas. 3ª ed. São Paulo: Ática, 2001. (falta o título do livro)
- GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan de. **Orçamento Participativo: a experiências de Porto Alegre**. 2ª ed. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1997.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Orçamento Participativo RS 2001/2002**. Regimento interno: Critérios e Metodologia. 2001.

- GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **O impacto das democracias participativas na produção acadêmica no Brasil: Teses e Dissertações (1988-2002)**. BIB, São Paulo. n° 59, 1° semestre de 2005, p. 43- 60.
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro. V II, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. **Três modelos normativos de democracia**. Lua Nova, n° 36, 1995 p. 39-53.
- HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- HOHLFELDT, Antonio [org.]. **Paixão pelo Rio Grande. Porto Alegre**: Mercado Aberto, 2003
- LAIGNEAU, Patrick. **Democracia participativa e gerenciamento de recursos hídricos: o caso do comitê de gerenciamento do lago Guaíba**. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2004. (datilo).
- MACPHERSON, Crawford B. **A democracia liberal origens e evolução**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- MIGUEL, Luis Felipe. **Teoria democrática atual: esboço de mapeamento**. BIB, São Paulo. n° 59, 1° semestre de 2005, p. 5-42.
- PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- PINTO, Céli Regina Jardim. **Teorias da democracia: diferenças e identidades na contemporaneidade**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004.
- PONT, Raul. Democracia representativa e democracia participativa. In: FISCHER, Nilton Bueno e MOLL, Jaqueline (orgs) **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- RAWLS, John. **Uma teoria da justiça**. 2° ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- RIBEIRO, Ana Clara Torres e GRAZIA, Grazia de. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000**. São Paulo: Fórum Nacional de Participação Popular; Petrópolis: Vozes, 2003.
- RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n° 35.764 de 28 de dezembro de 1994**: Regulamenta a Lei n° 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 29 de dezembro de 1994. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2004.
- RIO GRANDE DO SUL. **Decreto n° 38.362 de 01 de abril de 1998**: Altera o Decreto n° 35.764, de 28 de dezembro de 1994, que regulamenta a Lei n° 10.283, de 17 de outubro de

1994. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 02 de abril de 1998. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 38.610 de 25 de junho de 1998**: Regulamenta a consulta direta à população com vista à elaboração do orçamento anual Estado do Rio Grande do Sul. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 26 de junho de 1998. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 41.551 de 18 de abril de 2002**: Altera o Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, que regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 18 de abril de 2002. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 41.957 de 18 de novembro de 2002**: Altera o Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, que regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 19 de novembro de 2002. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 42.293 de 10 de junho de 2003**: Regulamenta a Consulta Direta e Universal à população com vista à elaboração do Orçamento Anual do Estado do Rio Grande do Sul. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 12 de junho de 2003. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 42.582 de 14 de outubro de 2003**: Institui Grupo de Trabalho para realização de estudos e apresentação de proposta sobre o desmembramento, fusão e criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 15 de outubro de 2003. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 42.777 de 22 de dezembro de 2003**: Dá nova redação ao Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 23 de dezembro de 2003. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 42.778 de 22 de dezembro de 2003**: Dispõe sobre a prestação de contas dos recursos transferidos pelo Estado aos COREDES, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 23 de dezembro de 2003. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 42.986 de 26 de março de 2004**: Dá nova redação ao artigo 1º do Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Diário Oficial do Estado do Rio

Grande do Sul, Porto Alegre 29 de março de 2004. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 20 dez. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 43.167 de 17 de junho de 2004:** Altera e consolida a regulamentação da Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, alterada pela Lei nº 11.920, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos e serviços de interesse regional e municipal. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 18 de junho de 2004. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Decreto nº 43.858 de 01 de junho de 2005:** Altera e consolida a regulamentação da Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, alterada pela Lei nº 11.920, de 10 de junho de 2003, que dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos e serviços de interesse regional e municipal. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 02 de junho de 2005. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 10 jan. 2006.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.179 de 25 de junho de 1998:** Dispoe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos e serviços de interesse regional. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 26 de junho de 1998. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 13 dez. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.283 de 17 de outubro de 1994:** Dispoe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 18 de outubro de 1994. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.305 de 14 de janeiro de 1999:** Acresce dispositivos à Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e institui as comissões de Avaliação dos Serviços Públicos Estaduais no âmbito de cada município. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 15 de janeiro de 1999. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.451 de 28 de março de 2000:** Acresce dispositivos à Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e cria os Conselhos Municipais de Desenvolvimento - COMUDES. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 29 de março de 2000. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2004.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 11.920 de 10 de junho de 2003:** Introdúz alterações na Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998, que dispõe sobre a consulta direta à população quanto à

- destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos e serviços de interesse regional. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre 11 de junho de 2003. Disponível em: <<http://www.alrs.gov.br>>. Acesso em: 15 dez. 2004.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.
- RUIZ SÁNCHEZ, Félix. Orçamento Participativo: teoria e prática. São Paulo: Cortez, 2002.
- SOBOTTKA, Emil A. **Orçamento participativo: conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo**. Civitas. V. 4. nº 1. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2004., p. 95-109.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. (Org.) **Democratizar a democracia; os caminhos da democracia participativa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. As Questões Clássicas V.2. São Paulo: Ática, 2001.
- SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- SOARES, Laura Tavares [org.]. **Tempo de desafios: a política social democrática e popular no governo do Rio Grande do Sul**. Petrópolis, RJ: Vozes; RJ: LPP; Buenos Aires: CLACSO, 2002.
- SOUZA, Celina. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo**. São Paulo Perspectiva [online]. Vol. 115, out./dez. 2001, no.4, p.84-97. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 03 out. 2003.
- TEXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3ª ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.
- TOCQUEVILLE, Alexis. **Democracia na América** São Paulo: Editora Nacional, 1969.
- VEIGA, José Eli da. **Articulações intermunicipais para o desenvolvimento rural**. Texto prévio de conferência no seminário: associativismo, cooperativismo e economia solidária no meio rural. CEAM - NEAGRI, ICS – Departamento de Sociologia, CDS Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2005 (mimeo).
- VITULLO, Gabriel Eduardo. Saindo do marasmo acadêmico: reflexões sobre cultura política e as teorias da democracia participativa. In: BAQUERO, Marcello (org) **Desafios da democratização na América Latina**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS; Centro Universitário La Salle, 1999a.
- VITULLO, Gabriel Eduardo. **Teorias alternativas da democracia: uma análise comparada**. Porto Alegre: UFRGS/PPGCP, 1999b (mimeo).

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: UnB, 1999. 2 v.