

®BuscaLegis.ccj.ufsc.br

REVISTA N.º 32

Ano 17, julho de 1996 - p. 92-103

Orçamento participativo de Porto Alegre

Luiza Helena Moll

Professora de Direito Econômico - Faculdade de Direito - UFRGS/POA-RS

"O Século 18 foi o século das grandes repúblicas. O século 19 foi o século das nacionalidades. O século 20 foi o século dos Estados Nacionais. O século 21 será o século das cidades e dos cidadãos"

Pierre Mauroy

I - Fundamentos da cidadania participativa e o orçamento :

O programa de governo da administração popular, ao longo destes sete anos de mandato na Prefeitura do município de Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, com o governo Olívio Dutra e o governo Tarso Genro, tem um objetivo político que é o de democratizar ao limite as decisões da cidade, sob o entendimento de que, para democratizar uma cidade, ou a gestão pública, no sentido da reforma do Estado, é preciso modernizar as relações políticas entre o governo e os cidadãos e dos cidadãos entre si, o que significa modernizar as relações da cidade.

Ainda que a experiência da democracia direta não seja propriamente moderna, dado que historicamente floresceu entre os gregos, portanto experiência da antiguidade que implicava a dimensão diminuta da polis, hoje, na sociedade de massas, é possível contrapô-la à democracia tradicional, a forma tradicional de fazer política do estado de direito moderno, a democracia representativa, porque nela está implicada a repolitização do cidadão, e este é um fenômeno novo no contexto da civilização ocidental que se desenvolveu com a economia capitalista.

Especificamente, na democracia representativa os deputados é que votam, Os deputados é que decidem. Decisões que têm na questão do orçamento o 'locus' privilegiado do conflito sobre a distribuição dos recursos públicos e a apropriação sobre os recursos da cidade. É evidente que a democracia representativa tem um papel muito importante por ser a instância política mediadora dos conflitos de interesses da sociedade civil, dispondo das regras de maioria e de federação como instrumentos para preservar o respeito aos interesses gerais que são os interesses das maiorias, a nível local.

Ocorre que no contexto das sociedades de massa, sob o império "midiático", a representação nestes termos sofre os impactos das novas tecnologias, obrigando a que se redefinam os limites e as possibilidades de serem preservados os interesses das maiorias. Como não é esse o propósito desta reflexão, não cabe aqui desenvolver os problemas trazidos pelo que se convencionou chamar o fenômeno da pós-modernidade, ben assim da falta de congruência entre a vontade de eleitores e eleitos.

A idéia a desenvolver é a de que, ainda que em crise o sistema da representatividade, a democracia direta da participação veio hoje, em grande medida, no sentido de corrigir muitos dos defeitos da representação, em especial no que concerne à defesa efetiva dos direitos do consumo e do ambiente, os ditos direitos de 3ª geração em especial quando se os concebe como a defesa do "espaço do cidadão", tal como o trabalha o

Geógrafo Milton Santos em suas análises da geografia humana na reconfiguração do espaço na pós-modernidade (v.g. O espaço do cidadão, ed. Nobel SP/1987).

Os interesses ou os direitos difusos, na conceituação que têm na doutrina jurídica os direitos que envolvem as relações de consumo e a proteção e preservação do ambiente natural são interesses que, por serem inerentes às necessidades da vida humana, somente serão efetivos se o indivíduo cidadão, com sua conduta, defendê-los. A conduta individual, seja no consumo, seja na produção, seja na exploração é fator estudado pelas teorias microeconômicas para dar conta do sistema econômico da sociedade e tem como correlato, do ponto de vista político, a cidadania participativa para dar conta do sistema político-social das sociedades de massa, que se organizam em organizações não governamentais e em movimentos sociais, no sentido de resolver seus problemas ou processar suas demandas.

Daí porque poder-se afirmar que a relação consumo/ambiente é relação individual que decorre da relação homem/natureza e se traduz em uma práxis dialética, num processo coletivo das relações do cidadão na cidade, em que todo o tipo de consumo humano é sempre um consumo do ambiente, e é sobre este viés que hoje a economia ambiental investiga o sistema econômico no contexto da globalização e da sociedade do conhecimento, fenômenos revolucionários que estão a processar uma nova metanoia. A vida do indivíduo na cidade, então readquire conotações exigindo dos administradores o planejamento do uso do espaço urbano, com a complexidade dos meios de transportes coletivos e individuais; do uso e do acesso aos equipamentos sociais urbanos; dos meios de comunicação; do uso dos recursos hídricos; do depósito dos resíduos sólidos; do lixo privado/individual e do público/coletivo; da concentração populacional e da ocupação do solo e em especial das formas de poluição do ar, do solo, das águas, e, face a esta complexidade, os problemas estruturais de crescimento e desenvolvimento quando há problemas de exclusão social e desemprego.

Nesta nova reordenação da cidade a mentalidade que está se processando, tem como questão fundante que se impõe à reestruturação das instituições político-econômica-sociais a de que a natureza dada pelo planeta Terra é uma fonte de recursos econômicos esgotáveis, não renováveis e que exige urgentes medidas de preservação e de exploração sustentável, propósito somente alcançável pelo implemento das soluções tecnológicas em conjunto com as práticas efetivas de cada cidadão. Projetada esta problemática sobre a vida nas grandes cidades, em que o consumo do espaço da civitas deve ser regulado em função de uma economia ambiental, a cidadania participativa é a forma de fazer política que dará conta ao encaminhamento dos problemas e à formulação de soluções.

A sociedade do conhecimento de estrutura tecnológica, face a tais questões, é a que exige do cidadão o conhecimento do problema e o manejo das soluções. Imaginar-se que a problemática local possa ser de solução central, emanada do governo central do município é ignorar o significado que a relação espaço/cidadão adquiriu na vida das grandes cidades, à véspera do 3º milênio, sob a ameaça da destruição ambiental. A cidadania participativa é pois prática política que implica a conduta pró ativa do indivíduo no sentido de evitar o dano e as condutas de risco; a preocupação preventiva no sentido de pensar os problemas da localidade no contexto da coletividade; a afirmação da conduta positiva, do agir comunicativo, na construção das relações da cidade. Esta a fundamentação do orçamento participativo.

II - Limites e possibilidades do orçamento participativo:

A experiência em Porto Alegre demonstra que não há uma contradição entre a democracia direta (que é a participação cotidiana da população) e a democracia representada pela escolha dos deputados e vereadores através do voto periódico, secreto, universal. Apenas verifica-se que é insuficiente convidar a população para a cada 4 anos colocar um voto na urna, porque se forma um "gap" de realização e concretização das demandas

emergentes que é insuperável tão só pelos mecanismos de representação, inerente à dinâmica do processo legislativo, muito lento e muito incerto face à emergência e à insurgência dos problemas sociais. Daí a superação do "déficit" de representação pela participação atual da população no cotidiano da cidade. Participar todos os dias no sentido de encaminhar solução de problemas pode parecer uma quimera nas grandes cidades. Ocorre que os meios de comunicação de massa hoje efetivamente são o canal. Por exemplo, os programas de rádio voltados para ouvir a população são um canal para a democracia direta, desde que o administrador municipal esteja interessado em ouvir aquilo que o povo fala, aquilo que sente... aquilo que quer ... assim o povo dialoga com a administração ... critica ..elogia ... exige modificações ... este exemplo serve para evidenciar uma maneira nova de fazer política utilizando os artefatos tecnológicos e meios de comunicação da sociedade de produção como instrumentos a serviço da democracia. O que significa valer-se de recursos econômicos que no contexto da democracia representativa em grande parte estão a serviço das elites e do poder econômico, por todos os vieses sob que se pode avaliar este modo de intervenção.

O orçamento participativo entra nessa esteira de modernização dos meios, com vistas na modernização das decisões que concernem ao serviço público, por isso sendo central na forma de administrar a cidade. Mas este não é o único canal. A participação do cidadão é antes de tudo uma pedagogia construtivista e auto-didata. Participu uma vez o indivíduo não será mais o mesmo. O processo político-educacional constituir-se-á em um crescendo de experiências, burilando o espírito, aguçando o interesse pelo outro, na medida em que não há solução individual na vida das grandes cidades que não passe antes pela solução coletiva.

Daí porque a forma de fazer política tradicional, qual a de ouvir o povo através das urnas, implicaria reunir a população uma vez, listar as prioridades, e com a lista pronta, no ano seguinte cumprí-la ou não. A democracia hoje deve ser muito mais dinâmica que isto. Os problemas trazidos pela sociedade industrial nos centros urbanos assim como não são mais os mesmos, também exigem da iniciativa política prova da maior destreza nas soluções, impõem às instâncias públicas o mesmo ritmo de eficiência e eficácia impresso nas instâncias privadas. Veja-se o caso emblemático das estradas e das fontes energéticas em plano geral, e o caso da saúde e da educação no plano local (não privado).

O grande argumento que pesa contra esta renovação da política é que em cada ano a população da vila "x", pode não comparecer às reuniões do orçamento participativo. Ainda não está convencida de que é uma boa forma ... ela ainda prefere, talvez, um abaixo assinado. Ela, talvez, ainda prefira chamar um vereador - porque não está acostumada a isto. A população tradicional em Porto Alegre mostrou, ao longo de muitos anos, que as obras, ao invés de serem direitos da população, eram tidas como espécies de favores que os vereadores dispensavam a seus eleitores. A população chamava um vereador e entendia que precisava elegê-lo para garantir, por exemplo, o asfaltamento de uma rua, uma escola, o saneamento, etc... Hoje grande parte dos cidadãos aprendeu, em Porto Alegre, que o vereador que prometer em qualquer lugar, durante a campanha, a pavimentação de uma rua, vai ficar com fama de mentiroso. É que o caminho para conseguir a pavimentação de uma via é participar deste fórum democrático- o orçamento participativo.

Em 1995 este processo legislativo contemporâneo envolveu mais de quinze mil pessoas, o que significa uma representação de mais de 10% da população da cidade de Porto Alegre. Como ele é um fórum complementar ao sistema parlamentar ele potencializa a ação do vereador, que, por isso se sente com poder menor enquanto vereador, porque sua autonomia quanto ao mandato que recebeu se vê tolhida com a vontade manifesta do eleitor. Este o cerne da discussão, hoje, sobre a consolidação do orçamento participativo como uma prática definitiva que veio para ficar e não se extinguir com a mudança do grupo político no poder.

O argumento contra esta prática de parte dos políticos tradicionais é de que representa ..uma anulação do poder, totalmente !!! O que é fruto de uma concepção política ultrapassada.

É que a democracia direta, ao modernizar o sistema democrático, potencializa a democracia representativa na medida em que supera os vícios próprios da representação, principalmente as dificuldades de congruência, como os que se verificam em relação ao que está acontecendo no Congresso Nacional.

O Congresso Nacional está cada vez mais desacreditado seja porque os deputados propõem questões clientelistas (até porque emanam da vontade dos que os elegeram), seja porque a dinâmica do processo impede dedicarem-se apenas para as questões estaduais, sobrepujadas pelas nacionais. Assim, guardadas as proporções, a nível do interesse geral da cidade, atua o Vereador. A nível local, regional, da região metropolitana, representam-se diretamente as demandas específicas, o que não é incompatível mas complementar. Agora, se face à escassez de recursos, há disputa de verbas, a eleição de prioridades é o que há de mais democrático porque parte da aceitação da população em esperar por soluções que não sejam as mais urgentes. O que é muito diferente quando a nível de câmara se delibera sobre uma obra que absorve grande parte dos recursos, muitas vezes não se conclui em uma gestão e eventualmente paralisa na próxima, para nunca mais continuar e compor a final o inventário dos recursos públicos mal baratados.

É o caso das emendas irresponsáveis. Veja-se na esfera federal e na estadual a CPI das obras inacabadas. Por que isto? Porque a democracia representativa, sozinha (essa dos deputados e vereadores), leva a, por parte de muitos políticos, a uma prática tradicional do clientelismo, onde o parlamentar passa a ser uma espécie de despachante privilegiado dos recursos públicos.

Ora, o recurso público é de todos! Nada mais justo que o número maior possível de pessoas discuta sobre sua destinação no orçamento.

Como se pode ver, com essa simplificação, a intenção é dar a idéia força que conduz o tema do orçamento participativo, que é revolucionário no sentido da política e da renovação das instituições. O orçamento participativo, na verdade, é uma experiência original em termos contemporâneos porque expressa uma mudança estrutural na medida em que cria ou criou uma esfera pública não-estatal. Ou seja, uma esfera que é pública e que não é controlada pelo Estado. É controlada pela sociedade civil organizada (v.g. Tarso Genro in "O novo espaço público" - 21 teses para a criação de uma política democrática e socialista, FSP 9.6.96 Mais, p.3) Esse é o grande avanço do orçamento participativo não só em termos de democracia, mas de mudança das instituições.

O balanço histórico das experiências democráticas demonstra que mesmo em nações realmente organizadas com instituições democráticas a prática da democracia está em crise justamente por uma falta de mecanismos políticos de controle próprios da sociedade civil em relação à gestão pública. Não só, também quanto ao sistema representativo da democracia liberal, lá como aqui os vícios da representação como o fisiologismo, o clientelismo, a máquina de votos do partido, etc... se mostram como dificuldades inerentes à estrutura do sistema, agravados pelas transformações e evolução social.

Na experiência histórica do município de Porto Alegre o prefeito que implantou a prática da participação popular na elaboração orçamentária (Olívio Dutra) conta uma história de suas vivências. Diz ele que quando se iniciou o processo, chegava nas associações e era procurado por moradores ou lideranças de bairros que vinham pessoalmente ou através de bilhetes que lhe eram colocados no bolso, formular demandas para pavimentação de rua, instalação de esgotos cloacais, escola, posto de saúde, parada de ônibus; etc... era uma pressão direta, pessoal, muitas vezes intermediada por representantes políticos eleitos, com forte conotação clientelista ou corporativa e paroquial. A medida que o processo solidificou-se, conta ele, a história modificou-se. Escassearam-se os bilhetes. Hoje o Prefeito Tarso Genro não sabe o que é isto. A mediação das demandas é

feita diretamente do bairro para o representante do bairro, o que não impede que um cidadão, por ele mesmo leve à plenária uma demanda que considere pertinente para si e para os vizinhos. Aí reside a queixa do poder constituído, de que o poder transferiu-se da câmara para a sociedade, informalmente e aleatoriamente, sem qualquer organização ou planejamento de ação e sem que os partícipes tenham recebido mandato por via de voto de modo a se legitimarem, pondo em cheque, deste modo, o significado nobre da representação.

Face a tais contradições, o orçamento participativo é um poder autônomo. Não é subordinado nem ao executivo e nem ao legislativo e, sendo próprio da sociedade civil, confere a esta uma visibilidade pública que não se confunde com a das instâncias estatais, por isso designando-se como esfera pública não estatal.

O orçamento participativo hoje está assegurado como prática política na cidade de Porto Alegre pelo artigo 116, parágrafo primeiro da Lei Orgânica Municipal, ficando garantida a participação da comunidade a partir das regiões do município, (hoje em nº de 16), nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento do plano plurianual das diretrizes orçamentárias - a LDO - e dos respectivos orçamentos anuais, aprovados em leis que se extinguem a cada exercício financeiro findo. Portanto, sua existência já é legal, não cabendo falar-se em sua legalização ao modo como as oposições sobre o mesmo hoje têm se referido.

A título de que se faz necessário legalizar sua metodologia de aplicação e seus mecanismos internos, as oposições políticas, bem interpretados os argumentos de suas críticas ao processo, na verdade pretendem esvaziá-lo porque se sentem usurpados no seu poder de representação.

Invocando-se como porta-vozes de seguimentos insatisfeitos da população, os desafetos do orçamento participativo alegam ser necessário corrigir aspectos fundamentais para que o processo seja de fato legitimado. Tais são as correções :

- cumprimento de todas as prioridades na consecução das obras elencadas nas rodadas regionais e a obrigatoriedade de sua conclusão de um ano para o outro;
- a hierarquização (divisão em instâncias) dos representantes das comunidades junto ao conselho do orçamento (COP);
- a participação da Câmara de Vereadores junto ao COP;
- acompanhamento técnico do executivo no processo de escolha das demandas efetuadas nas plenárias temáticas;
- a correção de distorções no repasse de verbas para evitar a 'ditadura das maiorias' em detrimento de comunidades com baixos índices populacionais;
- a superação da visão paroquial que predomina sobre as obras de grande porte;
- maior representação dos diversos segmentos da sociedade civil, como os órgãos de classes;
- atingir a média de mil habitantes por região.

Enfrentando tópico por tópico desta crítica, no sentido de rejeitar a proposta de legalização do processo:

Ocorre que seu procedimento é auto-regulamentado, ou seja, ele é regulamentado pela própria sociedade, aí

não interferindo a Câmara de Vereadores. E existe o regulamento escrito, bem como a metodologia do processo definida e ministrada aos partícipes.

Qual é a vantagem dessa auto- regulamentação?

É que essa regulamentação é feita anualmente e pode ser modificada a medida em que o processo do orçamento participativo se desenvolve. Não é um processo que se pretende perfeito. Sempre acontecerão questões a serem corrigidas e que a própria sociedade, na sua prática democrática, vai constatando como necessária a partir dos pontos de estrangulamento.

É um regulamento interno, modificado anualmente e aprovado pelo conselho do orçamento participativo, que o formula, do ponto de vista do seu aperfeiçoamento, ditado pelas imposições da prática, todos os anos. Este, aliás, é um dos elementos que impede que esta experiência chegue à sua burocratização e engessamento, aliás defeitos que a sociedade em uníssono atribui à administração pública estatal. Justamente porque não se pretende perfeito. Porque qualquer forma e modelo de perfeição obviamente sempre ideal, de regra, se torna uma imposição autoritária, parte da premissa de que o direito às verbas orçamentárias se adquire no processo social, democraticamente, a partir da participação do cidadão interessado, o que não exclui a participação de qualquer cidadão interessado ou desinteressado. Implica afirmar a máxima de que ... o processo de desenvolvimento da sociedade evolui com a contradição, com a avaliação, percepção e correção de erros. E que o processo que não tiver esta compreensão, chegará a uma estagnação e mesmo perversão de suas finalidades.

Portanto, o orçamento participativo leva a uma insurgência da comunidade contra o projeto de regulamentação proposto pela câmara de vereadores. O Legislativo Municipal pretende subordiná-lo aos vereadores, tolhendo, com a iniciativa, um genuíno processo social e violando o dispositivo constitucional do Município.

Caracterizado que não há subordinação do orçamento participativo a qualquer dos dois poderes municipais por uma questão de dinâmica do processo, a questão que desponta é:

- o quê designa a final tal dinâmica?

- são as demandas apontadas pela população como prioritárias para execução.

O Projeto de regulamentação levado à Câmara dispõe no seu artigo 1º - que as obras, as demandas apontadas pela população, disciplinarão as demais para os anos subsequentes. A comunidade nas regiões e nas temáticas elenca uma série de obras hierarquizadas, e listadas, por exemplo, 20 obras para pavimentação. À prioridade que foi estabelecida para a pavimentação - vamos dizer que àquela região tocou 2 Km de pavimentação - segue-se a ordem da 1ª, 2ª, 3ª, ..., até chegar aos 2Km. As demais obras não entram porque há uma limitação de recursos. O processo do ano seguinte não se renova porque a lista já está formulada e continuará sua execução. Aí a estagnação.

Ou seja, a população terá que se mobilizar novamente, até porque existem questões no ano seguinte que não haviam sido levantadas no ano anterior. e que atualizado o processo pode ser contemplada disputando verba, segundo critérios de prioridade.

Com a proposta dos Vereadores não haveria necessidade de novas discussões e a cidadania passaria só a fiscalizar.

O orçamento participativo atualmente deve zerar a cada ano porque é anual. Não contempla obras impossíveis

porque é feito dentro da previsão orçamentária e na ordem de prioridades definidas. É uma única lei que auto se extingue anualmente e, portanto, renovada a discussão, renovada a lei. Do contrário, comunidades que não tenham participado na 1ª rodada dificilmente veriam suas demandas contempladas antes de terminado o período do mandato.

Quanto a serem paroquiais as escolhas de grandes obras, é uma inverdade que se desconstrói pela dinâmica do processo.

Há três vertentes que constroem o orçamento do município:

I - as das 16 regiões, onde a população discute as prioridades gerais da cidade, escolhe 4 prioridades dentre 8 (tais como assistência social, saúde, habitação, saneamento, pavimentação, ...) estas são ponderadas com notas, onde toda a cidade, reunidas as regiões, escolhem 3 prioridades principais;

II- as das temáticas, criadas no ano de 94, justamente para aperfeiçoar o processo do orçamento participativo, que discute as grandes obras da cidade;

III - e as das políticas setoriais da cidade (e dos serviços) em que se definem, por exemplo, transporte e circulação. É o caso da 3ª perimetral da cidade. Esta demanda foi priorizada, é uma grande obra que vai ocasionar uma transferência de recursos, e se originou no governo, o qual disputa com a população a prioridade na alocação de recursos.

Este também é um dos aspectos que valoriza o caráter democrático do processo, porque permite que uma obra faraônica de duvidosa prioridade ou necessidade, até absurda, seja barrada pela sociedade. Esse princípio de que mesmo as obras de iniciativa do governo - e o governo não se frustra de ter uma iniciativa, porque também é sujeito no governo da cidade- sofra o crivo da sociedade é, aliás, o controle da sociedade civil sobre o Estado.

A proposta para a formalização da participação da câmara entre os 46 componentes do Conselho de Orçamento, que são as pessoas que realmente decidem, (44 com votos e dois sem votos), seria de acrescentar 2 apenas da câmara. E pode ser até do Sindicato da Câmara (dos funcionários). Seriam disciplinados certos pontos, por exemplo, os que prevêm a participação do GAPLAN (Gabinete do planejamento), que tem de ser renovada a cada ano.

Qual o significado da crítica e da proposta ? Que fica ao alvedrio do executivo fazer tal ou qual obra subjugando o COP ao Governo do Município. Mais uma vez se trata de disputa pelo poder e tal como ocorre não é tirar direito do povo! É participar junto com o povo. A Câmara também tem o direito de participar.

A oposição por parte de alguns Vereadores afirma que o orçamento chega lá engessado. Outros, por exemplo, participam de todo esse processo enquanto vereadores e inclusive mobilizam, trabalham junto com comunidades, para tornar cada vez mais forte o orçamento participativo.

Se quiser fazer 100 emendas ao orçamento, a câmara pode fazer, só que terá que explicar para a sociedade de Porto Alegre que as emendas apresentadas são melhores que aquelas definidas pela população e que vão para o caderno dos investimentos. Esse caderno do plano de investimentos somente se completa depois de a câmara votar.

A oposição na câmara queixa-se de que inverteu-se o processo, que os vereadores respeitam as comunidades, mas agora as comunidades é que não respeitam a Câmara de vereadores. Em 16 regiões, anualmente - e

recentemente o GLAPAM deu os dados de 95, não chegou a 15.000 pessoas que compareceram às 16 regiões. O que é uma excelente representatividade. Participam presidentes de associações (16 lideranças), para 14.000 participantes que discutiram. Dizem os vereadores que foram eleitos! têm representatividade e não estão na câmara de favor. e a população não se restringe a 15.000 pessoas que participam no orçamento. Porto Alegre tem 900.000 eleitores e 1.300.000 habitantes. E a câmara deve participar sob pena de frustrar a representação. Apresentar 100 emendas, neste sentido, pode se tornar demagogia ou emenda paroquial para o eleitorado do vereador. Contudo, a câmara, em grande parte, reivindica o direito sob o entendimento de ser sua a prerrogativa de deter um percentual que complemente o próprio que vem da comunidade, dando-lhe a possibilidade de apresentar algumas sugestões. Nos termos atuais, a verba de investimento é destinada toda para o orçamento e a Câmara fica com zero.

A questão assim como colocada parece simplista. Não é simplista. É que o vereador pode participar do orçamento participativo lá nas regiões e nas rodadas temáticas com intervenções sucessivas e simultâneas às dos cidadãos. Após todo o orçamento público discutido no conselho, nas regiões e nas temáticas e depois votado no conselho do orçamento, vai para a Câmara de Vereadores e os vereadores têm o poder de modificá-lo, de decidí-lo.

O argumento de que apenas o executivo é que formula o plano de investimentos, neste sentido, deve ser relativizado porque é a população quem o define na medida que é quem escolhe onde a verba será aplicada. Segundo uma hierarquia, por exemplo na drenagem urbana, na educação, na construção de escola.

Tudo fica registrado em um caderno de plano de investimento que é rigorosamente cumprido. O governo não pode deixar de cumprir isso. E esse caderno de plano de investimento é baseado naquele orçamento que vai para a Câmara como um contrato social.

O orçamento participativo não existiria se ele realmente não tivesse uma base material, onde o executivo honra os compromissos e as prioridades que a comunidade estabelece. Aquilo que se decide se cumpre. Considerando o dado de que 14.258 pessoas discutiram nas plenárias e nas regiões, e que este número refere-se às duas etapas, à primeira rodada do orçamento participativo que é em março e abril, e à segunda que é em junho e julho, todas as reuniões intermediárias que há entre essas duas rodadas, e que são feitas também pela comunidade, ultrapassa-se o número de 20.000 pessoas discutindo o orçamento.

Há também o aspecto de que as plenárias são universais. Ninguém tem direito assegurado. Um presidente de associação não sai eleito conselheiro e nem delegado. Ele terá que ir, participar e discutir, terá que ser votado. Portanto, qualquer cidadão, na cidade de Porto Alegre, pode chegar, sem nenhum nível de organização anterior, sem pertencer a nenhuma associação de bairro e participar. E, inclusive, se tornar conselheiro do orçamento participativo. Há exemplos significativos de pessoas deste tipo, que, inclusive, cresceram como cidadão. De ressaltar-se que o que está em jogo neste nível de representação do cidadão é o que se entende por problema e solução do problema. Destes, quem sabe a resposta é quem os vive. Portanto mudou o enfoque de uma sociedade de classes hierarquizadas e respectiva representação. Mas ninguém está excluído. Basta participar.

O orçamento participativo, além de ser uma questão de despesa pública e de gestão pública, é um exercício da cidadania e a crítica de que se constitui de intervenções sucessivas e simultâneas sem idéia completa é típica de uma visão e concepção própria da política tradicional que hoje não satisfaz às expectativas do comum dos cidadãos.

A insubordinação de parte da câmara quanto a isso está em que o órgão perde o poder... Aliás! É o oposto daquilo que está sendo feito no Congresso Nacional, que tem todo o poder e até a metade do ano sequer votou

o orçamento... Porque não acertaram qual é a cota que vai ficar para cada Deputado Federal ...

Ter um caderno contendo o plano de investimentos, no início do ano, para poder fiscalizar dia-a-dia o que é feito com o dinheiro público o ano inteiro, é uma prática democrática que deve se estender para os investimentos públicos a nível estadual e federal no sentido de modernizar a gestão pública, mesmo que os órgãos tradicionais fiquem com poderes restritos, porque na medida em que tentam uma modificação dos investimentos, eles deverão prestar contas para a comunidade do porque estão tirando aquilo que ela escolheu! Lógico que os planos estadual e federal são de outra dimensão e complexidade e que a peça orçamentária, em princípio, inviabiliza tal espécie de controle direto. Talvez o auxílio da micro-computação seja a tecnologia de acesso a este controle. Basta tentar para começar.

Quando o orçamento participativo começa em março ...com os poderes de :

. Artigo 1º - O conselho municipal do plano de governo e orçamento é órgão de participação direta da comunidade vinculado administrativamente ao gabinete do Prefeito, tendo por finalidade propor, fiscalizar, e deliberar sobre matéria referente a receita e despesa do poder público municipal... se auto-titulou, segundo a oposição existente na câmara, um super-poder, porque, propor, fiscalizar, é possível, mas deliberar é atribuição histórica da câmara de vereadores.

Portanto, são 42 componentes do conselho do orçamento. São 16 regiões, 2 conselheiros eleitos por cada região, totalizam 32 (art.4º, &&). E 2 conselheiros eleitos em cada uma das cinco rodadas temáticas (art. 5º, & 1º) somam 10. São 42 representantes conselheiros! E mais 2 do Gaplan que não votam (por serem do executivo) e 2 do CRC, representando a sociedade civil (Simpa- sindicato do município e a UAMPA- união das associações de moradores) (v.g. o art. 2º e alíneas).

Os críticos afirmam que sociedade civil é a OAB, é o CREMERS, dos médicos, é o CREA dos engenheiros, é o CEPERGS, dos professores, etc... E que portanto o processo tem que ser ampliado. A representatividade do orçamento, deve ser ampliada para de fato ser democratizada. E que nos termos em que está, o regimento é absolutamente parcial.

Como se depreende, parcial é a crítica oriunda das oposições porque sendo a proposta deste processo a dinâmica da atualização, segundo as demandas sociais, aqueles seguimentos que todavia não participaram que o façam, inclusive no sentido de alterar o regimento atual. Aliás, os mandatos de todos os conselheiros é de um ano, podendo haver uma reeleição (art. 8º) podendo o mandato ser revogado pelo Fórum dos delegados (& 1º) pelo quorum de 2/3 (& 2º). O artigo 10º traz o elenco de competências do COP em 10 incisos e em resumo definem desde a escolha e definições nas rubricas da LDO até a remessa do plano de investimentos para a câmara de vereadores.

O artigo 12º diz que fica o executivo obrigado a dar abertura ao processo de discussão anual da peça orçamentária do governo até 30 de abril de cada exercício anterior , ou seja, 30 dias antes de enviar a LDO à câmara de vereadores., quando também ocorre a prestação de contas do ano anterior (art. 13º) e também é apresentada a proposta de metodologia/cronograma para o que se inicia (art. 14º).

Os artigos 15, 16, 17 disciplinam a organização interna que se compõe pela I - coordenação; II - Secretaria executiva; III - Conselheiros.

Há ainda a figura e o papel fundamental dos delegados, que são agentes multiplicadores do processo, cujos atributos estão definidos no artigo 17 e ("a" a "g") alíneas sendo fundamental a divulgação do que se discute, se

decide, como se organiza, etc.. o orçamento. O nº de delegados é sempre definido proporcionalmente ao nº de habitantes da região (1 delegado para cada 20 presentes ao Fórum), conforme dispõe o & 2º do art. 4º.

O orçamento participativo, quando diz que delibera sobre matéria referente às receitas e despesas, delibera mesmo! No poder que se chama orçamento participativo, o outro poder, que é a Câmara de vereadores, tem uma função fiscalizadora.

Poder fundamental também! Mas é uma outra instância de poder! distinta do executivo, que também é uma instância de poder distinto da câmara, que é legitimamente uma outra instância. Portanto, no orçamento participativo se delibera mesmo sobre a receita e a despesa sem tirar o poder da câmara! A câmara continua tendo as suas prerrogativas, ademais de agregar temas de interesse geral e pertinentes para a inserção da cidade no Estado e na União ...A câmara não se reduz a discutir a despesa e a receita pública. Existe uma série de leis que são necessárias para regulamentar a vida econômica e social da cidade que são feitas na Câmara de vereadores e somente por esta podem ser votadas.

O próprio orçamento passa pela Câmara de vereadores. Portanto, não há usurpação do seu poder, apenas a revolução do seu poder junto com o povo.

O orçamento participativo é uma experiência de democracia direta que, ainda, tem a capacidade de não excluir o poder de representação dos vereadores! Pelo contrário! É legitimado pela coexistência política dos cidadãos!

Esta a experiência que partiu de Porto Alegre para o mundo na Conferência de Istambul/96 organizada pela ONU, escolhida dentre as experiências inovadoras e eficazes para a administração das grandes cidades.

Este texto foi elaborado com base em debates organizados pela imprensa escrita e falada, dos mesmos participando vereadores da Câmara Municipal de Porto Alegre, no período jan-abr/1996. Apresentado em Florianópolis, maio/96 para os alunos do Curso de Pós-Graduação em Direito/UFSC- Mestrado.