

## **Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual.**

[Artigo publicado In: Fischer, N. e Moll J. (orgs.) *Por uma nova esfera pública*.  
Petrópolis:Vozes, 2000]

Luciano Fedozzi\*

Ao completar quatorze anos de existência o Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP-PoA) tem se revelado como uma das experiências de maior fecundidade democrática do Brasil contemporâneo. O OP-PoA não é uma forma inédita de democratização do poder local no Brasil, já que outras gestões participativas foram desenvolvidas especialmente nas décadas de 1970/80<sup>1</sup>. Entretanto, devido à qualidade, à continuidade administrativa e à legitimidade alcançada, a experiência do OP tem, de fato, se revestido de um potente “efeito-demonstração”, servido de inspiração para a “réplica” de métodos análogos de gestão em cerca de 140 cidades brasileiras<sup>2</sup> e também em outros países, alguns dos quais, surpreendentemente, de larga tradição democrática originada no Estado moderno.

Interpretado no discurso de diversos atores políticos e sociais como uma estratégia bem sucedida para a instituição da cidadania no Brasil, o OP vem suscitando discussões de caráter teórico e prático que podem contribuir – à luz da reflexão sobre as potencialidades e limites próprios dessas experiências que se ampliam no Brasil- para a construção de novas relações entre o Estado e a sociedade de cunho democratizante, novos patamares de equidade social e política e novos saberes societários de caráter emancipatório.

O presente artigo tem a intenção de focalizar a discussão sobre o caso do OP-PoA a partir da possível contribuição e/ou limites dessa prática política para a criação e consolidação de uma esfera pública democrática no Brasil. Objetivo esse que, como assinalam diversos analistas, impõe-se como condição necessária à construção de alternativas sócio-políticas potencialmente desconstituintes do nosso histórico autoritarismo. Para tal, são extraídos alguns elementos do estudo anterior mais amplo realizado sobre o impacto do Orçamento Participativo de Porto Alegre para a construção da cidadania no país<sup>3</sup>, enfatizando-se, no presente artigo, principalmente, uma leitura dessa experiência à luz da discussão conceitual – certamente incompleta e provisória – relacionada à categoria “esfera pública”. Inicialmente serão propostos alguns elementos teóricos relacionados à noção de esfera pública. Num

---

\* Doutor em Sociologia e professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS.

<sup>1</sup> Dentre outras experiências de participação na gestão local nas décadas de 1970/80, podem ser citados os casos de Lages(SC), Boa Esperança (ES), Diadema (SP) e Recife (PE). Ver respectivamente Alves (1988), Simões (1992), Souza (1992 e Soares (1992). Como se sabe, o poder local se constitui num espaço privilegiado para a prática da democracia participativa. Entretanto, apesar dos argumentos clássicos em favor da descentralização do Estado - pois ela permitiria melhores condições para a participação social, a visibilidade pública e o controle do poder (Castells, 1980; Borja, 1987, Bobbio, 1986) -, a análise de experiências de descentralização na última década na América Latina, bem como a discussão teórica sobre esse tema, revela as ambigüidades existentes do vínculo entre os temas da gestão local, da democracia e da cidadania (Nunes, 1990; Cohn, 1994; Melo, 1993,1993b; Arretche, 1996; Santos, Junior, 1994). O presente estudo adota o ponto de vista de que não há uma virtude democrática intrínseca à descentralização político-administrativa, uma vez que a ela corresponde uma igual descentralização das relações de poder e dos conflitos que transformam os Municípios em *territórios de disputa* e incerteza quanto ao futuro da democracia e da cidadania. Assim, a autonomia municipal pode favorecer novos padrões de gestão pública democrática, ou reproduzir práticas políticas tradicionais contrárias à promoção da cidadania (Fedozzi, 1997, p. 23-4). Sobre o caráter conservador da "ideologia municipalista" na história do Brasil ver Melo (1993).

<sup>2</sup> Conforme levantamento preliminar realizado pela FASE/RJ em 1999.

<sup>3</sup> Ver Fedozzi, L. *Orçamento Participativo*. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre:Tomó Editorial; Rio de Janeiro:FASE/IPPUR, 1997.

segundo momento serão abordados os limites e obstáculos colocados à sua construção no contexto histórico do Brasil para, finalmente, trazer alguns elementos analíticos sobre a realidade empírica do OP-PoA em sua relação com a noção de esfera pública.

### **Esfera pública e cidadania**

É de amplo conhecimento o fato de que a forma-cidadania (moderna)<sup>4</sup> encontrou a sua viabilidade histórico-estrutural na transição da sociedade tradicional para a ordem racional-legal, representada pelo Estado Democrático de Direito que acompanhou o surgimento do modo de produção capitalista na modernidade. É no âmbito do processo histórico de racionalização do poder e do Estado, que se pode compreender as condições históricas em que se deu a evolução da cidadania em seus três aspectos básicos - civil, político e social - conforme o clássico estudo de Marshall (1967). Tais dimensões consignaram à cidadania um *status* substancialmente enriquecido de direitos, como medida universal de igualdade humana básica. O processo gradativo de asserção de direitos ocorreu, entretanto, a partir de intensas lutas, por parte das classes subalternas, para alargar os direitos em cada uma dessas três dimensões. (Hobsbawm, 1987; Bobbio, 1986, 1992; McPherson, 1991).

Como se sabe, um dos aspectos centrais constitutivos da asserção da cidadania - como problema teórico, histórico e político - no âmbito do processo de organização do regime democrático moderno, diz respeito à constituição e ao papel desempenhado pelo espaço público democrático. Conforme destacam diversos analistas, a esfera pública ocupa uma posição central no processo de permanente fundamentação e justificação das decisões políticas, de sua validação e efetividade, pois ela se torna a arena onde acontece, de um lado, a aglutinação da vontade coletiva e, no sentido oposto, a justificação de decisões políticas previamente acertadas (Telles, 1994; Costa, 1994; 1997).

Com efeito, já no pensamento político clássico, a noção de interesse “público” aparece através de dois significados fundamentais, relacionados com o ideal democrático e republicano que, da *pólis* grega até o iluminismo de Kant, é visto como o governo do poder público em público: um significado de público como pertencente à esfera estatal, à *res pública*, contraposto ao privado – transmitido pela distinção clássica entre *ius publicum* e *ius privatum* dos juristas romanos -, e um significado de público como visível, evidente, manifesto (*öffentlich* ou *offenkundig* – em alemão) (Bobbio, 1986, p.83-106). É sabido que o iluminismo, como pensamento social, propugnou pelo estabelecimento de um nexos necessário entre a opinião pública e o caráter público do poder. Para Kant, por exemplo, a visibilidade do poder era uma necessidade não apenas política mas moral (1989)<sup>5</sup>.

Faz-se necessário, entretanto, distinguir o duplo sentido do conceito de “público”, conforme estabelecido pelo pensamento clássico - não obstante o tema da visibilidade do poder seja colocado no rol dos chamados “insucessos” da democracia, por autores realistas como Bobbio (1986, p.83) -, de outra dimensão histórica e sociológica que acompanhou a realidade das transformações do Estado moderno, qual seja: a formação de uma “esfera pública”, como terceira arena societária localizada entre a sociedade civil e a autoridade do Estado, em decorrência das transformações estruturais, políticas e culturais que surgiram com o advento

<sup>4</sup> O termo é utilizado para designar a forma peculiar com que a cidadania apareceu na época moderna. É sabido que o surgimento da cidadania na história da civilização ocidental está ligado ao fenômeno da democracia antiga. Histórica e etimologicamente derivada do termo “cidade”, o conceito de cidadania surgiu com o advento das cidades-Estado na civilização greco-romana, sendo essas compreendidas no sentido clássico de sociedade política: *pólis* para os gregos ou *civitas* para os antigos romanos. Na origem do termo, a cidadania possui um significado essencialmente político, uma vez que ele denota a participação ativa na vida da cidade, entendida como espaço público para a tomada de decisões coletivas. Para uma ampla reflexão sobre o significado da cidadania antiga ver, entre outros, Rousseau (1973); Castoriadis (1987); Arendt (1974) e Bobbio et. alli. (1993).

<sup>5</sup> Kant considera “conceito transcendental do direito público” o seguinte princípio: “Todas as ações relativas ao direito de outros homens, cuja máxima não é suscetível de se tornar pública, são injustas” (Kant, 1989, p. 73)

da modernidade (Habermas, 1984)<sup>6</sup>. Nesse sentido, o papel da esfera pública para o funcionamento da democracia, tem sido objeto de discussão por diferentes correntes teóricas<sup>7</sup>, destacando-se no debate contemporâneo, as abordagens realizadas pela teoria do discurso de Habermas e as reflexões sobre a cidadania em Hannah Arendt.

Como se sabe, Hannah Arendt (1974) deu uma contribuição fundamental à noção do espaço público e de sua íntima vinculação com o próprio conceito de cidadania<sup>8</sup>, ao relacionar o conceito de espaço público com o mundo compartilhado com os *outros* que não é *propriedade privada dos indivíduos e nem do poder estatal*. Nesse espaço, para se alcançar a democracia, deve prevalecer o *princípio da igualdade*, resultante da organização humana através das instituições, em contraste com a diversidade humana do mundo privado. Para Arendt, o espaço público, é o espaço onde os homens, através de procedimentos discursivos, da convivência com a pluralidade humana, dos argumentos, podem compartilhar a construção de um mundo comum legitimado pelo reconhecimento público e intersubjetivo dos outros. Esse reconhecimento da pluralidade, que torna possível a construção de um *mundo comum*, necessita do espaço público como lugar de reconhecimento da singularidade de cada um.

É nesse sentido que, ao refletir sobre o fenômeno totalitário engendrado pela sociedade moderna, Arendt funda o conceito de cidadania como *o direito a ter direitos* para referir-se à dissolução do espaço público como base do *mundo comum*. Por isso, no sentido arendtiano, perder o acesso à esfera do público significa perder o acesso à igualdade, pois a destituição da cidadania e a limitação à esfera privada significa a *privação* dos direitos, uma vez que estes só existem em função da pluralidade dos homens, ou seja, da garantia tácita de que os membros de uma comunidade dão-se uns aos outros. Para Arendt a política institui a pluralidade humana e um *mundo comum* somente possível através do espaço público. Mas esse espaço público é definido como um espaço possível de ser construído somente pela *ação* e pela *palavra*.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Bobbio parece não ter compreendido o sentido histórico e sociológico de *A Mudança Estrutural da Esfera Pública* quando, ao comentar o estudo de Habermas, o considera “discutível” por não contemplar a distinção dos dois significados de “público” acima mencionados (Bobbio, 1986, p. 89). Ora, Habermas não negligencia esse duplo sentido do pensamento clássico, mas a sua inovação está exatamente em apontar o surgimento histórico de uma terceira arena “pública”, que não é nem estatal, no sentido da *res publica*, nem propriamente “privada”. Nesse sentido, parece-me fundamental ressaltar a complementaridade do “tríplice” significado de “público”: como princípio da *res publica*; como princípio da *visibilidade* do poder e como *locus* societário de geração e fundamentação do poder legítimo.

<sup>7</sup> No âmbito da teoria pluralista da democracia a esfera pública cumpre um papel *funcional* de atuação, ao lado dos mecanismos institucionalizados de representação política, como “sistema intermediário, cuja função política consiste na absorção (*input*) e no processamento (*throughput*) de determinados temas e opiniões, bem como na transmissão das opiniões públicas que resultam deste processamento (*output*) tanto aos cidadãos quanto ao sistema político” (Gerhards, Jürgen e Neidhardt, Friedhelm, *apud* Costa, 1997, p. 181). Uma discussão crítica dessa concepção de esfera pública é realizada por Costa (1997). Para uma discussão sobre a categoria “esfera pública” no âmbito das teorias democráticas ver Benhabib, Seyla. “Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas”. In: Calhoun, Craig (org.). (1992).

<sup>8</sup> Para uma ampla análise sobre as reflexões de Hannah Arendt ver Telles (1990) e Lafer (1988).

<sup>9</sup> Inspirando-se no pensamento de Hannah Arendt e de Claude Lefort, Vera Telles (1990; 1994), propõe uma interpretação da esfera pública como o local onde os conflitos e as diferenças podem ser mediadas e repensadas tendo como medida comum o reconhecimento dos *direitos*. Os direitos são definidos como “práticas, discursos e valores que afetam o modo como desigualdades e diferenças são figuradas no cenário público, como interesses se expressam e os conflitos se realizam” (1994, p. 91). Por isso os direitos devem ser entendidos como forma de sociabilidade e como regra de reciprocidade que não estão referidas apenas às leis e instituições, mas a uma forma específica de regulação das relações sociais e dos conflitos sociais.

Por outro lado, em *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, Habermas (1984) contribuiu decisivamente para esclarecer os aspectos que fizeram surgir, na história do ocidente, um espaço público dessa natureza e seus importantes desdobramentos sociais, políticos e culturais para a modernidade. Ao mostrar o longo e gradual processo de emergência de uma relevância pública da “esfera privada” na sociedade burguesa, Habermas aponta para implicações significativas na estruturação das relações sociais que o fazem refletir sobre a própria mudança do papel e do conteúdo da política moderna e suas determinações.

Um dos fenômenos analisados por Habermas, e que estão relacionados à emergência de uma esfera pública, diz respeito à separação entre a subjetividade do indivíduo burguês, na esfera privada (esfera íntima), e a atividade material decorrente da retirada das atividades produtivas do interior da casa burguesa. A elaboração das experiências subjetivas desses seres humanos privados teria permitido a constituição de autonomias em relação à rígida ordem hierárquica medieval. Os salões, os círculos literários constituíram os espaços possíveis para a crítica cultural através de uma nova racionalidade argumentativa baseada numa comunicação discursiva entre iguais. A existência de uma esfera pública crítica, constituída de indivíduos capazes de estabelecer relações puramente humanas umas com as outras, teria favorecido o rompimento com as hierarquias fundadas na autoridade e na tradição, criando condições para a ação política (Habermas, 1984)

Conforme Avritzer, a perspectiva aberta pela *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (a primeira obra habermasiana) expressa uma divergência “empírica” com a concepção marxiana sobre a natureza da política<sup>10</sup>. Essa divergência leva em conta a constatação da existência de uma esfera de livre debate durante os séculos XVII e XVIII, com importantes implicações sobre o papel e o conteúdo da política moderna. Na medida em que a “reprodução das vidas dos indivíduos privados transcende os limites da autoridade doméstica privada e torna-se objeto do interesse público, cria-se uma zona contínua de contato administrativo que se torna crítica no sentido em que ela desencadeia o julgamento crítico de um público capaz de fazer uso da razão” (Habermas apud Avritzer, 1996, p.31). Assim:

“a determinação da política nas sociedades modernas, não pode mais ser reduzida *a priori* à não correspondência entre estratificação social e universalidade política, tal como supôs Marx [...], pois ela envolve uma outra dimensão [...] relacionada com a disputa entre indivíduos privados e a autoridade estatal acerca da universalidade dos procedimentos administrativos que dizem respeito à regulamentação da atividade material. Esta disputa está na origem de uma esfera não analisada por Marx e que Habermas denomina de pública” (Avritzer, 1996, p. 31).

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 estatal que diziam respeito à esfera material, são características de um fenômeno

<sup>10</sup> Segundo Avritzer, um dos mais brilhantes intérpretes da teoria habermasiana no Brasil, a divergência empírica que Habermas expõe em relação às categorias marxianas na *Mudança Estrutural da Esfera Pública*, assume nas demais obras habermasianas, o caráter de divergência teórica, através da crítica sistemática ao chamado “paradigma da produção” marxiano. Esse é entendido como “a idéia de que haveria uma ligação entre o processo de autoprodução dos indivíduos através do trabalho social e o processo de esclarecimento político acerca da emancipação humana” (1996, p. 24). As críticas feitas por Habermas a Marx implicariam, assim, em uma mudança de concepção do lugar da política, uma vez que essa, no interior do paradigma habermasiano da comunicação, passaria a constituir uma dimensão prático-moral capaz de estabelecer os fundamentos da emancipação humana. Não obstante, ainda segundo Avritzer, tanto a negação dos fundamentos filosóficos do “paradigma da produção” quanto dos fundamentos sociológicos da análise do modo capitalista de produção, não é suficiente para que Habermas deixe de reivindicar a tradição marxiana. Para a discussão da relação entre Habermas e Marx e entre Habermas e Weber, ver o excelente trabalho de Avritzer (1996).

histórico do qual Habermas extrai sérias implicações para a análise da política moderna. Uma das mais importantes relaciona-se com o fato de que a discussão entre indivíduos privados e a autoridade estatal realizados em uma “esfera que não é privada – já que os interesses individuais estão suspensos – e nem é estatal no sentido em que o prestígio derivado da posição administrativo-estatal também está suspenso – é capaz de transformar as determinações da esfera pública em determinações reais” e não meramente ilusórias (Avritzer, idem, p.30-4). Para Habermas a possibilidade de universalização da política aberta pela constituição de uma esfera pública torna-se algo real, que independe, portanto, das estratificações sociais existentes na esfera material, tal como supôs Marx (*A Questão Judaica*, 1991), ao sustentar a falsa determinação da política advinda da ruptura, estabelecida pelo Estado moderno, entre a vida material e a vida política e/ou entre o individualismo na esfera da produção (burguês) e o universalismo na esfera da política (cidadão)<sup>11</sup>.

Como se sabe, Habermas irá sustentar, em sua produção teórica, uma releitura da modernidade como resultado de um longo diálogo crítico e reconstrutivo de caráter multidisciplinar com os clássicos da filosofia, da sociologia e da psicologia<sup>12</sup>. Não cabe aqui reconstruir esse debate que tem na *Teoria da Ação Comunicativa* (1984b) a culminância de sua original interpretação da modernidade - a partir do “paradigma da comunicação -, e o ponto de partida para a teoria (democrática) procedimental de política deliberativa.

Cabe apenas assinalar que, segundo Habermas, na modernidade ocidental ocorreu um processo de diferenciação das estruturas da racionalidade que dissociou a complexificação das estruturas sistêmicas do processo de racionalização comunicativa das estruturas do mundo da vida (Habermas, 1984b, II:153). Como resultado desse processo surge uma diferenciação social mais complexa do que a dualidade entre Estado e sociedade suposta por outras teorias convencionais. De um lado organizam-se estruturas sistêmicas que não só se diferenciam do mundo da vida, mas se diferenciam entre si: o subsistema econômico e o subsistema administrativo (Habermas, 1984b, II: 180-3). Numa relação distinta das estruturas sistêmicas,

---

<sup>11</sup> Para Marx, a proclamação dos *Direitos do Homem* apenas materializava a cisão, típica das sociedades burguesas, entre o *Homem* e o *Cidadão*, pois os direitos surgidos no século XVIII promoveram a dissociação dos indivíduos no seio da sociedade e a separação entre essa sociedade atomizada e a comunidade política. A posição marxiana contida na *Questão Judaica* foi transformada num cânone de ampla influência no movimento comunista desse século (Bobbio, 1983; Lefort, 1987; Hobsbawm, 1987). Com efeito a crítica da crítica marxiana sobre os direitos humanos e sobre a cidadania, está menos associada à leitura de Marx sobre os direitos na forma estabelecida pelas Declarações Francesa e Americana (embora esse aspecto não seja secundário), e mais à sua impotência para descobrir o que estava latente com o surgimento dos chamados direitos do homem e do cidadão a partir das revoluções burguesas. Para Bobbio (1983), Marx confundiu uma questão de fato (a ocasião histórica que deu origem a esses direitos representada pela revolução burguesa contra o Estado absoluto) por uma questão de princípio. Para Lefort (1987), Marx não percebe o que aparece à margem da ideologia no próprio texto da Declaração, e não examina o seu significado prático - a reviravolta que tinham promovido na vida social -, pois a sua teoria não permite conceber o sentido da mudança histórica na qual o poder se encontra confinado a limites e o direito plenamente reconhecido em exterioridade ao poder: essa dupla aventura torna-se ilegível, simples sinal de ilusão. Por isso, Marx não capta a dimensão universal dos direitos, qual seja, a independência do pensamento e da opinião face ao poder, da clivagem entre poder e saber e não somente da cisão entre o burguês e cidadão, entre a propriedade privada e a política. Por outro lado, Habermas (1984) entende que a condição de burguês é pré-condição para a condição de homem e de cidadão. O autor de *Mudança Estrutural da Esfera Pública* “aponta para a complementaridade das três condições na medida em que a necessidade de privacidade e de publicidade instauram princípios compatíveis com a cidadania civil e política” (Avritzer, 1996, p. 33).

<sup>12</sup> O paradigma da comunicação e da ética discursiva (*Teoria da Ação Comunicativa*, 1984) é o resultado de um longo diálogo de Habermas respectivamente com Kant e a tradição da filosofia moral cognitiva e iluminista, Weber, Marx, Durkheim e Parsons, além dos representantes do estruturalismo genético, o epistemólogo suíço Jean Piaget e o psicólogo norte-americano Lawrence Kohlberg. Para um excelente debate sobre a construção conceitual em Habermas ver Freitag (1985;1989;1992) e Avritzer (1996).

situa-se o campo da interação social organizado em torno da idéia de um consenso normativo gerado a partir das estruturas da ação comunicativa. Dessa forma, Habermas faz uma distinção fundamental entre ação instrumental e ação comunicativa. A ação instrumental é a forma de ação técnica que aplica (racionalmente) meios para a obtenção de fins. Essa forma de ação é típica da integração sistêmica que passou a predominar nas sociedades modernas, institucionalizando-se em dois subsistemas (o econômico e o político) indispensáveis para o funcionamento e a reprodução da sociedade. A integração sistêmica, portanto, é uma forma objetivada de coordenação da ação social própria à economia de mercado e à dimensão administrativa do Estado moderno. Já a ação comunicativa se dá numa base interativa dos mundos objetivo, social e subjetivo, permitindo que os atores relacionem-se simultaneamente com: (a) os fatos da natureza; (b) com as pessoas, através do julgamento das ações e das normas existentes na sociedade e (c) com as suas pulsões interiores, expressando seus sentimentos e vivências. São as esferas da sociedade em que a linguagem desempenha o papel que o dinheiro desempenha no sistema econômico e o poder no sistema político. Essa forma de coordenação da ação é própria da integração social no mundo vivido (*Lebenswelt*)<sup>13</sup>.

Conforme a teoria da ação comunicativa, sem um sistema lingüístico que permita a ação comunicativa, ou melhor, a interação lingüisticamente mediada, não se pode pensar e analisar as relações sociais cotidianas, espontâneas e padronizadas<sup>14</sup>. Ocorre que no mundo sistêmico já não há lugar para a ação comunicativa, pois a linguagem é substituída pelo dinheiro (no sistema econômico) e pelo poder (no sistema político). Assim, uma das patologias que caracteriza a modernidade é exatamente a colonização do mundo vivido pelo mundo sistêmico. Ou seja, para Habermas, a ação instrumental vai invadindo os espaços do mundo vivido, desalojando e expulsando a ação comunicativa do seu *habitat* natural (desde a família, associações de bairro, comunidades de base, sindicatos, isto é, instituições sociais, até organizações artísticas, científicas, culturais, etc) (Freitag, 1997).

São essas relações multifacetadas, oriundas dos conflitos surgidos do encontro dos subsistemas [econômico e administrativo] entre si e destes com o mundo da vida, que constituem o centro do diagnóstico habermasiano das sociedades contemporâneas. Para Habermas, o resultado desse encontro não é o desaparecimento das formas interativas, mas sim o surgimento de uma esfera de autonomia social identificada com o processo de produção da democracia. (Avritzer, 1996). Por isso, ele não nega a necessidade da ação instrumental

---

<sup>13</sup> Habermas resgata o conceito de mundo da vida de Hesserl e Schutz ao qual ele acrescenta uma dimensão parsoniana inspirada na categoria de comunidade societária (*societal community*). De Husserl e Schutz ele resgata a idéia de um pano de fundo cultural que permite aos indivíduos interagirem em um mundo pré-determinado. De Parsons, ele resgata a idéia de uma dimensão da sociedade especializada na integração social. O mundo da vida habermasiano não se limita apenas à idéia de um pano de fundo cultural. Ele possui, também, como pano de fundo, normas e experiências subjetivas, assim como práticas e habilidades individuais. Desse modo, para Habermas, o mundo da vida se constitui em uma esfera de reflexivização da cultura, das normas e das práticas institucionais (Avritzer, 1996, p. 45) Conforme Freitag (1997, p. 239), na *Lebenswelt*, são reencontrados os elementos da vida social que Tönies idealizava na *Gemeinschaft*, pois aqui a sociedade ainda é uma verdadeira *Kommunikationsgemeinschaft*, uma comunidade na qual prevalecem a comunicação e a interação voltadas para o entendimento entre seus membros. Ver também Freitag (1985).

<sup>14</sup> Como destaca Freitag (1988), a linguagem fornece, para Habermas, o denominador comum que permite integrar as perspectivas filosófica, sociológica e psicológica, possibilitando a unidade na inter- e multidisciplinaridade. Quando Habermas fala em linguagem, não se refere a ela como um lingüista, interessado exclusivamente na riqueza do vocabulário, nas categorias sintáticas, nas regras gramaticais e gerativas etc, ou seja, na linguagem como um sistema lingüístico autônomo. Habermas está interessado na linguagem como um meio no qual se realizam interações. Em outras palavras, está interessado nas interações lingüisticamente mediadas (pragmática).

para assegurar a reprodução material e institucional da vida (no interior do sistema econômico e político) – mas defende a descolonização do mundo vivido e a restauração, nesse mundo, da sociabilidade, da espontaneidade e da solidariedade com base na ação comunicativa.

Essa reflexão sobre uma modernidade inconclusa e seletiva, continuou a se desenvolver, no conjunto das obras habermasianas posteriores a *Teoria da Ação Comunicativa*. Nessas obras o autor vislumbra, a partir dos marcos da teoria do discurso e da redescoberta da sociedade civil, a importância de uma esfera pública politicamente influente, onde agentes comunicativamente competentes, seriam capazes de submeter tradições, normas e autoridades a processos de questionamento e julgamento discursivo, levando à substituição de um consenso baseado na convenção, por outro, de caráter pós-convencional (Habermas, 1983; 1989). Entretanto, para Habermas, a modificação dos procedimentos de legitimação do Estado intervencionista, com um subsistema político centrado em si e orientado pelo poder, leva à necessidade de modificação da idéia normativa da auto-organização da sociedade, conforme a noção clássica da “soberania popular”. Nessa modificação:

“Podemos distinguir o poder gerado de maneira comunicativa e o poder utilizado administrativamente. No espaço público político entrecruzam-se então dois processos em sentidos opostos: a geração comunicativa do poder legítimo, para a qual Hannah Arendt esboçou um modelo normativo, e a obtenção de legitimação pelo sistema político, com o qual o poder administrativo é refletido. Como os dois processos – a formação espontânea de opinião em espaços públicos autônomos e a obtenção organizada de lealdade das massas – se interpenetram, e quem domina a quem, é uma questão empírica” (Habermas, 1990, p.108)

Contemporaneamente, Habermas entende que na esfera pública política estão presentes dois processos simultâneos e ambivalentes: (a) o uso manipulativo do poder da mídia para obtenção de lealdade política das massas e influência das preferências de consumo frente a imperativos sistêmicos e (b) a geração comunicativa de poder legítimo (Costa, 1997a, p.182; 1997b, p.9)<sup>15</sup>. A teoria discursiva preocupa-se, portanto, em investigar a origem dos *inputs* que atingem a esfera pública como geração de poder legítimo num contexto secularizado, o que a leva a reconhecer a força das formas de coordenação da ação do mundo sistêmico, mas também do campo originado nos fluxos comunicativos do mundo da vida, caracterizado por ações orientadas para o entendimento. “A canalização dos fluxos comunicativos provindos no mundo da vida para a esfera pública cabe fundamentalmente aos conjunto de associações voluntárias desvinculadas do mercado e do estado a que se denomina sociedade civil” (Costa, 1997b, p.9). A categoria sociedade civil como “base social de espaços públicos autônomos” (Habermas, 1995, p. 48) abrange, assim, as diferentes associações voluntárias que “absorvem e condensam a ressonância que as situações-problema emergentes na sociedade encontram nos domínios da vida privada, canalizando tal resposta de forma amplificada para a esfera pública política” (Habermas apud Costa, 1997 a, p.183). A essa esfera caberia:

“atuar como instância intermediadora entre os impulsos comunicativos gerados no mundo da vida e os colegiados competentes que articulam, institucionalmente, o processo de formação da vontade política (parlamento, conselhos, etc.). Quando os fluxos comunicativos gerados nos ‘microdomínios da prática cotidiana’ extrapolam as fronteiras das esferas públicas autônomas, podem ter acesso às instâncias deliberativas previstas na ordem democrática e, finalmente, influir nas decisões aí tomadas”. (Costa, 1997a, p.182)

<sup>15</sup> Nos servimos aqui das reflexões propostas por Costa (1997a) a partir do Novo Prefácio à edição alemã de *Mudança Estrutural da Esfera Pública* (1990). Para uma discussão mais ampla sobre algumas revisões de Habermas efetuada nessa edição ver Costa (1997b) UFSC, mimeo.

A ampliação da esfera pública, através da criação de espaços políticos de realização dos procedimentos argumentativos (comunicativos) de formação da opinião e da vontade que orientam as decisões políticas, adquire, na teoria democrática habermasiana, um papel fundamental para a *institucionalização* da política deliberativa, conforme explicitou o autor em obras mais recentes (Habermas, 1995; 1997). Aliás, a defesa da possibilidade de conjugar a soberania popular – entendida como processo de autolegislação ou forma de autodeterminação política da comunidade - com a *institucionalização dos procedimentos de comunicação* da opinião pública e da formação da vontade política, é um dos aspectos que diferenciam a política deliberativa do republicanismo (e/ou comunitarismo), como concepção política oposta à concepção liberal, especialmente presente no debate norte-americano. A teoria do discurso toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta:

“Coincidindo com o modelo republicano, ela [a teoria do discurso] concede um lugar central ao processo político de formação da opinião e da vontade comum, mas sem entender como algo secundário a estruturação em termos de Estado de Direito. Em vez disso, a teoria do discurso entende os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito como uma resposta conseqüente à questão de como institucionalizar os exigentes pressupostos comunicativos do processo democrático. A teoria do discurso não faz a realização de uma política deliberativa depender de uma cidadania coletivamente capaz de ação, mas sim da institucionalização dos correspondentes procedimentos e pressupostos comunicativos [...] Assim como no Estado liberal, também na teoria do discurso os limites entre o Estado e a sociedade são respeitados; mas aqui a sociedade civil, como base social de espaços públicos autônomos, distingue-se tanto do sistema de ação econômica quanto da administração pública” (Habermas, 1995, p. 47-8)

A teoria proposta por Habermas, embora aceite a noção de política própria do republicanismo como autodeterminação da comunidade, entende ser importante a institucionalização desses procedimentos, ao contrário do que se pode deduzir do pensamento de Hannah Arendt<sup>16</sup>. A mobilização contínua e permanente da cidadania na esfera pública, depreendida da noção republicanista, tornar-se-ia insuficiente para reverter a tendência de restrição da participação nas democracias contemporâneas (tendência essa sustentado pelas “teorias elitistas da democracia” quando advogam, em nome do “realismo”, a impossibilidade de compatibilizar administração complexa, racionalidade e participação<sup>17</sup>). Diferentemente do republicanismo, a teoria do discurso entende que “a política dialógica [racionalidade comunicativa voltada para o entendimento] e a política instrumental [voltada para o êxito] podem entrelaçar-se no campo das deliberações, quando as correspondentes formas de comunicação estão suficientemente institucionalizadas (Habermas, 1995, p.45). A instância geradora de poder legítimo, entretanto, é a esfera pública, a dimensão da sociedade onde se dá o intercâmbio discursivo. Esse poder comunicativamente gerado tem primazia sobre o poder administrativamente gerado pelo Estado, não só normativamente, mas porque o segundo deriva do primeiro.

Entretanto, a esfera pública e os procedimentos de formação democrática da opinião e da vontade políticas, institucionalizadas em termos de Estado de Direito, devem ser capazes de

<sup>16</sup> Diz Habermas: “segundo a concepção republicana, a formação da opinião e da vontade políticas dos cidadãos consiste no meio pelo qual se constitui a sociedade como um todo politicamente organizado. A sociedade centra-se no Estado; [...] A democracia é sinônimo de auto-organização política da sociedade. *Disso resulta uma compreensão da política que se volta polemicamente contra o aparato estatal.* Nos escritos políticos de Hannah Arendt pode-se ver bem a investida da argumentação republicana contra a cidadania privatista de uma população despolitizada e contra a criação de legitimação por parte de partidos cuja referência primária é o Estado. Seria preciso revitalizar a esfera da opinião pública até o ponto em que uma cidadania regenerada pudesse (re)apropriar-se, na forma de autogestão descentralizada, do poder burocraticamente autonomizado do Estado (Habermas, 1995, p. 46) (grifos do autor).

<sup>17</sup> Para uma crítica aos pressupostos do “elitismo democrático” a partir da teoria habermasiana ver Avritzer (1996, p. 99-123)



se afirmarem contra os outros dois poderes – o dinheiro e o poder administrativo. Portanto, tudo gira em torno das condições de comunicação e dos procedimentos que outorgam à formação institucionalizada da opinião e da vontade políticas sua força legitimadora.

### **Limites à construção da esfera pública e da cidadania no Brasil**

O tema da cidadania transformou-se num dos principais temas da agenda política nacional a partir do processo de democratização vivenciado pela sociedade brasileira desde o final da década de 70. Não obstante esse novo contexto indicar as novas bases sobre as quais deve se deter a análise das recentes transformações da sociedade brasileira, os diferentes enfoques teóricos existentes nas ciências sociais no Brasil deparam-se com as dificuldades em conceituar o caráter histórico de nossa não-cidadania (refiro-me à inexistência de condições sequer semelhantes àquelas da cidadania descritas por Marshall). Prova disso é que todos os esforços analíticos nesse sentido acabam expressando conceitos paradoxais em relação à noção de cidadania, desde o conceito de *cidadania concedida*, cunhada por Sales (1994), passando pela idéia de *párias* (Paoli, 1992) até chegar à *cidadania regulada* (Santos, 1987).

Um amplo campo de interpretação sociológica brasileira de inspiração weberiana tem apontado para o fato de que a inexistência de cidadania entre nós, tem a sua gênese fundada nas condições estruturais (institucionais e político-culturais) decorrentes da forte influência do modelo de dominação patrimonialista-burocrático no processo de formação do Estado e da sociedade brasileira. Estudos clássicos realizados sob esse enfoque (Holanda, 1993; Faoro, 1958; Schwartzman, 1988; O'Donnell, 1988a), embora com abordagens teóricas diferenciadas, apontam para o profundo autoritarismo como característica histórico-estrutural de nossa formação social e política. Autoritarismo, esse, que representa a contra-face do recorrente hibridismo brasileiro, qual seja: uma formalidade jurídico-institucional aparentemente compatível com a de uma moderna sociedade democrática, convivendo com práticas sócio-políticas de caráter tradicional, patrimonialistas, oligárquicas e clientelistas. Práticas essas que, entre outros elementos, se reproduzem através de uma pernicioso indiferenciação entre o que é “público” e o que é “privado” e/ou pessoal, configurando uma persistente subsunção do público no privado que interpõe obstáculos estruturais à constituição de uma ordem social moderna e democrática, baseada em leis impessoais e de validade universal.

No plano da política, esse modelo expressou-se pela inexistência de uma esfera pública democrática - enquanto espaço de produção de consentimento e regulação de conflitos sociais -, pela ausência de mediações institucionais e sociais e ausência de um sistema político que funcionasse como representação de interesses<sup>18</sup>. Características funcionais que levaram, por um lado, ao processo de exclusão social e política dos segmentos populares - sendo as suas demandas por políticas públicas “estatizadas” através de mecanismos de cooptação clientelistas e assistencialistas, e, por outro lado, aos processos institucionais e/ou extralegais de privatização dos critérios de regulação do fundo público, em favor dos interesses econômicos e políticos das elites e de grupos particularistas. Essas características, em seu conjunto, denotam uma distância estratosférica em relação à interpretação habermasiana da modernidade, na medida em que, empiricamente, não houve no Brasil, a completude da

---

<sup>18</sup> Souza (1983) inverte o modelo dominante de análise do sistema partidário do país (1930-1964), que vê os partidos em termos de sociedade atuando sobre o Estado, para apreender a estrutura estatal como condicionante da formação, evolução e atuação dos partidos políticos. A sua hipótese é que a importância do partido como instituição (ou o grau de institucionalização do sistema partidário) em relação a outras forças que compõem a estrutura do Estado pode achar-se em relação inversa com a centralização deste. Nesse sentido, o clientelismo declina em importância como forma de controle e utilização de recursos políticos quando a estrutura do Estado favorece a consolidação dos partidos como articuladores de alternativas e objetivos nacionais; inversamente, *a existência de uma estrutura estatal centralizada antes do surgimento do sistema partidário constitui, por si mesma, uma dificuldade à sua institucionalização e um estímulo à política clientelista*. A partir desse enfoque, o clientelismo deixa de ser compreendido como algo “residual” do tradicionalismo, para se constituir num *componente estrutural do sistema político*.

separação das esferas da economia, da sociedade civil e da sociedade política. Essa peculiaridade brasileira age como pano de fundo para a insuficiente realização do Estado de direito no país, expresso pela inexistência da autonomia do sistema jurídico (Neves, 1996).

Dessa forma, uma ampla literatura tem mostrado que a característica peculiar da sociedade brasileira é de ter-se construído contrariamente ao ideário igualitário fundado pela modernidade, onde a cidadania, como princípio republicano da coisa pública, nunca logrou instituir-se como elemento mediador das relações entre Estado e sociedade (Telles, 1994; Carvalho, 1990), em detrimento das continuidades de um modelo de dominação e de um Estado, formados pela ordem patrimonialista e pelos padrões oligárquicos de gestão da coisa pública, que representam as raízes anti-republicanas e antidemocráticas de nossa formação social e política. Torna-se evidente que a superação dessa herança autoritária na *gestão sócio-estatal, nas instituições da sociedade civil e na cultura política*, é uma condição para viabilizar os princípios republicanos e democráticos necessários à promoção da cidadania.

Entretanto, o surgimento de novos atores sociais e de novas práticas políticas e culturais, no âmbito da ampliação e da vitalização da sociedade civil que acompanhou a democratização nas últimas décadas, indicam um quadro fecundo de construção do espaço público no Brasil. Tematizando especialmente sobre a importância dos movimentos sociais e sua conexão com o espaço público, alguns analistas têm apontado a existência de duas abordagens complementares a esse respeito (Costa, 1997, p.180): a primeira voltada para a importância de “determinadas garantias institucionais e legais à manifestação, expressão e organização políticas consolidadas ao longo da democratização<sup>19</sup>; e a segunda enfatizando o caráter público/publicista presente na idéia de esfera pública, tratando do contexto social marcado pela emergência de novos atores, os quais buscariam a ‘redefinição do espaço público e do espaço privado’, ampliando, desta forma, as fronteiras da política<sup>20</sup>. Uma terceira abordagem – que julgo também ser complementar aos demais enfoques citados acima – pode ser verificada pelos esforços, mais recentes, de reflexão sobre as potencialidades abertas pela chegada ao poder local de forças progressistas e de esquerda, a partir da década de 1980 (Daniel, 1990, 1994; Bittar, Coelho, 1994; Simões, 1992; Fischer, 1993; Baierle, 1993; Fedozzi, 1994,1997). Nesse novo contexto em que abrem-se possibilidades de efetivar práticas inovadoras de gestão sócio-estatal, especialmente local, redefinindo as relações entre Estado-Sociedade, destacam-se as práticas dos orçamentos participativos municipais, entre às quais, a experiência de Porto Alegre parece ter se constituído numa referência “emblemática”.

A importância adquirida pelos orçamentos participativos advém, entre outros fatores, do fato de que, apesar do orçamento público constituir-se num instrumento fundamental para a gestão sócio-estatal, a prática orçamentária no Brasil nunca foi devidamente levada a sério (Singer, 1989; Nascimento, 1986; Giacomoni, 1993b)<sup>21</sup>. Ao contrário, o orçamento público no país é um reflexo fiel das práticas patrimonialistas de gestão do Estado, pois, por um lado, ele é uma peça de ficção que demonstra a permanente dualidade entre um país *formal* e um país *real*; e, por outro, um instrumento privilegiado de acesso *clientelístico* aos recursos públicos através de processos de “barganha” - seja como troca de favores entre os próprios poderes do Estado, seja como distribuição de recursos públicos pelas instâncias governamentais mediante critérios particularistas decorrentes de interesses pessoais e/ou aos privados. Não por acaso veio a público em 1993 o escândalo envolvendo a Comissão Mista do Congresso Nacional responsável pela análise do orçamento da União, que ficou conhecida como a “máfia do orçamento”<sup>22</sup>. Nesse sentido, os orçamentos participativos reúnem pelo menos duas

<sup>19</sup> Ver Paoli (1992); Benevides (1991); Comparato (1994); Castro (1988).

<sup>20</sup> Entre uma vasta literatura destacam-se os estudos de Sader (1988); Cardoso (1983); Durham (1984); Scherer-Warren (1993); Telles (1994); Dagnino (1994), Jacobi (1980), Costa (1994) e Doimo (1995).

<sup>21</sup> Sobre a evolução histórica do orçamento no Estado moderno e no Brasil ver Nascimento (1986) e Giacomoni (1992, 1993b). Para uma reflexão sobre a superioridade da prática do OP-PoA sobre às demais “técnicas” de elaboração orçamentária (especialmente sobre o tradicional “incrementalismo”) ver o estudo de Giacomoni (1993b). Uma reflexão sobre a importância do orçamento público para a gestão do Estado, seus marcos legais e a prática da orçamentação no Brasil pode ser encontrada em Fedozzi (1997, p.105-11).

<sup>22</sup> A proposta orçamentária da União para 1993 recebeu mais de 72 mil emendas dos Deputados e foi amplamente noticiado pela imprensa a alocação de recursos para entidades “fantasmas”. Segundo o relatório da

potencialidades que ressaltam a importância da ampliação da esfera pública democrática: a participação ativa dos cidadãos e da sociedade civil no espaço público e o grau de sua influência real nas decisões sobre o principal instrumento de gestão da administração pública.

Nesse sentido, a seguir serão examinadas algumas dimensões que podem indicar a contribuição da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre para a construção da esfera pública democrática e, conseqüentemente, para a própria promoção da cidadania e consolidação da democracia no Brasil. Esse exame privilegiará, entretanto, a análise dessa experiência centrada na categoria “esfera pública”, ainda que, certamente, de forma provisória e incompleta. Antes, porém, será descrito a forma de funcionamento do OP-PoA<sup>23</sup>.

### **O que é o Orçamento Participativo de Porto Alegre (desatualizado)**

O Orçamento Participativo está assentado numa estrutura e num processo de participação comunitária guiados por três princípios básicos:

- regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento;
- um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, referentes a um ciclo anual de orçamentação do município; e
- um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em 16 regiões orçamentárias.

### **Atores e estrutura da participação**

A estrutura do Orçamento Participativo é formada basicamente por três tipos de instâncias mediadoras da relação entre o Executivo Municipal e os moradores da cidade:

(a) unidades administrativas e órgãos internos ao Executivo Municipal voltados especialmente para o gerenciamento e o processamento técnico-político da discussão orçamentária com os moradores. Entre eles destacam-se o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e a Coordenação de Relações com as Comunidades (CRC).

(b) instâncias comunitárias, autônomas em relação à Administração Municipal, formadas, principalmente, por organizações de base regional - Conselhos Populares, Articulações Regionais, União de Vilas e outras - que articulam a participação dos moradores e a seleção das prioridades de investimentos das regiões da cidade. Por serem autônomas e dependerem do nível de organização dos moradores de cada região, essas instâncias não existem em todas as regiões do OP-PoA, possuindo diferentes formatos e níveis de organização, de funcionamento e de participação.

(c) instâncias institucionais permanentes de participação comunitária específicas do OP-PoA - como o Conselho do Orçamento Participativo, Assembleias Regionais, Fórum Regional, Plenárias Temáticas e Fórum Temático do Orçamento - encarregadas dos procedimentos concernentes à sua dinâmica de modo a viabilizar a co-gestão dos recursos públicos e a

---

CPI do Orçamento, que culminou com a cassação e/ou renúncia de 7 deputados, o desvio das verbas sociais chegou a 64% (Cf. *Jornal Zero Hora*, 18/01/94 p. 15 e Editorial do *Jornal Correio do Povo* de 03/07/93). Sobre o clientelismo com o orçamento da União ver *Jornais Folha de São Paulo*, 11/11/94, Especial A-4 e *Jornal do Brasil*, 24/10/93, p. 8. A crise de 1993 provocou algumas mudanças na forma de elaboração do orçamento da União no Congresso Nacional. No entanto, não foi alterada a sua lógica fragmentária e nem foram promovidos mecanismos de transparência e de democratização desse instrumento fundamental. Para um acompanhamento permanente da elaboração e execução dos orçamentos da União ver Boletim “Orçamento & Democracia” Rio de Janeiro: IBASE.

<sup>23</sup> Para conhecer de forma mais ampla o processo histórico de construção do OP-PoA e seu método de funcionamento ver Fedozzi (1997).

prestação de contas do Executivo às comunidades sobre as decisões na alocação das verbas orçamentárias.

## **O processo de participação**

O processo de participação nas definições do orçamento municipal dá-se em três etapas e segundo duas modalidades de participação: a regional e a temática. As Assembléias Regionais e as Assembléias Temáticas são concomitantes e obedecem à mesma dinâmica, diferindo quanto ao caráter da agenda de discussão: demandas territorializadas, no primeiro caso, e temas específicos, mas referentes ao conjunto das 16 regiões da Cidade, no segundo.

As três etapas em que se desenvolve o ciclo anual do OP-PoA são: (1) realização das Assembléias Regionais e Temáticas; (2) formação das instâncias institucionais de participação, tais como o Conselho do Orçamento e os Fóruns de Delegados; (3) discussão do orçamento do Município e aprovação do Plano de Investimentos pelos representantes dos moradores no Conselho do OP.

### **Primeira etapa**

As Assembléias Regionais ocorrem em cada uma das 16 regiões da cidade, enquanto que as chamadas Plenárias Temáticas, criadas mais recentemente e em número de cinco - Transporte e Circulação; Educação, Lazer e Cultura; Saúde e Assistência Social; Desenvolvimento Econômico e Tributação; Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano - ocorrem em locais que independem do recorte regional.

É importante salientar que a regionalização do Orçamento Participativo se deu mediante critérios sócio-espaciais, de acordo com a tradição organizativa dos movimentos de moradores na Cidade e não obedecendo a critérios exclusivamente "técnicos" de zoneamento urbanístico, como estabelecia até então a divisão regional do Plano Diretor da Cidade de Porto Alegre.

Em conjunto, as duas modalidades de participação geram 21 assembléias (16 Regionais e cinco Temáticas), que ocorrem em duas "rodadas" oficiais por ano, isto é, em dois ciclos anuais de 21 assembléias populares, as quais se diferenciam segundo as suas pautas de trabalho, conforme se verá mais adiante.

As duas rodadas anuais de Assembléias Regionais e Temáticas são abertas à participação individual de qualquer morador da Cidade e às representações das entidades civis. As assembléias contam com a presença do Prefeito e dos Secretários de Órgãos Municipais, sendo coordenadas por integrantes da Administração Municipal e por representantes comunitários.

Antes das assembléias anuais, há reuniões preparatórias dos moradores, as quais são realizadas, geralmente, durante o mês de março e organizadas mediante uma dinâmica autônoma, isto é, sem a coordenação por parte da Prefeitura Municipal. Essas reuniões preparatórias dão início ao levantamento das demandas dos moradores individualmente, das instituições comunitárias de base e/ou grupos organizados que atuam em cada região ou no âmbito das Plenárias Temáticas. Nessas reuniões preparatórias, são também iniciadas as articulações das comunidades para a escolha dos seus representantes junto às instâncias supra-regionais do OP, como, por exemplo, o Conselho do Orçamento.

A **primeira rodada** de assembléias, que se realiza nos meses de março e abril, tem os seguintes objetivos e pautas:

- prestação de contas, pelo Executivo, do Plano de Investimentos do ano anterior e apresentação do Plano aprovado para o orçamento vigente;
- avaliação do Plano de Investimentos do ano anterior pelos moradores da região e/ou participantes das temáticas e pelo Executivo;
- primeiras eleições para os Fóruns de Delegados, mediante o critério de um delegado para 20 pessoas presentes na assembléia. Os demais delegados ao Fórum de Delegados da Região ou da Plenária Temática são escolhidos, como será visto, no momento seguinte do processo.

Entre a primeira e a segunda rodada de assembléias oficiais, de março a junho, ocorrem as chamadas reuniões preparatórias "intermediárias", que também são organizadas pela própria população nas regiões e temáticas, embora contem com o acompanhamento de um representante do Executivo. Nesses encontros as demandas aprovadas em cada entidade ou grupo organizado (por exemplo, associação de moradores, clubes de mães, centros esportivos ou culturais, cooperativas habitacionais, sindicatos, organizações não-governamentais, etc.) são hierarquizadas pelos participantes em termos de prioridades, através de processos de negociação e votação. As regiões mais organizadas possuem uma "microrregionalização" interna para efeitos de escolha de suas prioridades. Essas listas de prioridades são trazidas para discussão e aprovação em reuniões de toda a região e/ou Temática.

Nessas reuniões intermediárias, cada região ou Assembléia Temática escolhe três prioridades setoriais por ordem de importância (por exemplo, 1ª - saneamento, 2ª - pavimentação de vias e 3ª - saúde), assim como são hierarquizadas as obras propostas pelos moradores em cada um dos setores de investimentos (por exemplo, no setor de saneamento básico - esgoto cloacal: 1º - Vila Esmeralda, 2º - Vila Triângulo, 3º - Vila Pinhal, etc.). A lista das prioridades setoriais e da hierarquia de obras em cada setor de investimento é encaminhada ao Executivo. Ainda nesse momento são escolhidos os demais representantes ao Fórum de Delegados de cada região ou temática, através de um critério padronizado de um delegado para cada dez pessoas presentes no maior encontro realizado pela região e pela plenária temática.

A **segunda rodada** de Assembléias Regionais e Temáticas, realizadas nos meses de junho e julho, é organizada da seguinte maneira:

- o Executivo apresenta os principais elementos da política tributária e de receitas e a política de despesas que devem direcionar a elaboração do orçamento do próximo ano, bem como apresenta a proposta de **critérios** para a distribuição dos recursos de investimentos;
- os representantes comunitários expõem, para a assembléia dos moradores e para o Executivo, as demandas priorizadas que foram aprovadas nas reuniões intermediárias das regiões e nas plenárias Temáticas;
- são eleitos os representantes ao Conselho do Orçamento Participativo, através da escolha de dois membros titulares e dois suplentes em cada região e em cada plenária Temática.

## **Segunda etapa**

Formam-se as instâncias institucionais de participação comunitária: o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e os Fóruns de Delegados (16 regionais e cinco temáticos).

O Conselho é a principal instância participativa. Nele os representantes comunitários oriundos das regiões e das plenárias Temáticas tomam contato com as finanças municipais, discutem e defendem as prioridades regionais e temáticas. São nas sessões do Conselho, realizadas ao longo de todo o segundo semestre - em dias e horários fixos da semana - que se processam as

mediações institucionais visando às principais decisões do OP-PoA (o Quadro 1 mostra as atribuições e normas de funcionamento do Conselho).

Os Fóruns de Delegados são instâncias colegiadas amplas que possuem um caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, reunindo-se de forma esporádica. Esses fóruns objetivam ampliar o envolvimento das bases comunitárias em relação ao processo do OP-PoA, especialmente para o acompanhamento da elaboração do Plano de Investimentos e para o processo de fiscalização da execução das obras da Prefeitura.

A eleição dos membros dessas duas instâncias acima citadas ocorre através da apresentação de chapas, sendo os representantes eleitos proporcionalmente à votação da chapa respectiva. As votações são abertas à participação de todos os moradores, sendo credenciados os maiores de 16 anos. Não há indicação de representantes por entidades e o mandato dos representantes e delegados é revogável pela Assembléia da Região ou da Plenária Temática.

### **Quadro 1 -Atribuições e Normas de funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre – RS - 1995**

<b>Atribuições</b>	Propor, fiscalizar e deliberar sobre receita e despesa do poder Público Municipal
<b>Composição</b>	* 2 conselheiros titulares e 2 suplentes de cada uma das 16 regiões administrativas * 2 conselheiros titulares e 2 suplentes de cada uma das 5 Plenárias Temáticas * 1 representante e 1 suplente do Sindicato dos Municipários de P.A. * 1 representante e 1 suplente da União das Associações de Moradores de P.A. * 1 representante da CRC * 1 representante do GAPLAN
<b>Mandato</b>	Um ano, podendo haver uma reeleição consecutiva
<b>Competência</b>	*Opinar e posicionar-se sobre a proposta do Governo sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias * Opinar e posicionar-se sobre a proposta de peça orçamentária anual a ser enviada à Câmara Municipal * Opinar e posicionar-se sobre aspectos da política tributária e de arrecadação do Poder Público municipal * Opinar sobre as obras e atividades do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo * Acompanhar a execução orçamentária, fiscalizar o Plano de Governo, opinando sobre alterações no planejamento de investimentos * Opinar e posicionar-se sobre aplicação de recursos extra-orçamentários * Decidir, com o Executivo, sobre metodologias para discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Governo * Opinar sobre investimentos prioritizados pelo Executivo * Solicitar documentos técnicos às secretarias e órgãos do Governo
<b>Votações</b>	Aprovação por maioria simples. Decisões são encaminhadas ao Executivo. Em caso de veto, retornam ao COP para nova apreciação. Rejeição do veto por decisão mínima de 2/3 dos conselheiros - com apreciação e decisão final do Prefeito Municipal
<b>Organização interna</b>	Uma coordenação, uma secretaria executiva e conselheiros
<b>Reuniões</b>	Mínimo uma por semana
<b>Reuniões dos conselheiros com delegados</b>	Mínimo uma por mês, para informar o processo de discussão no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito
<b>Atribuições dos delegados</b>	Reunir-se com os conselheiros e divulgar para a população assuntos tratados no COP * Acompanhar o Plano de Investimentos, da sua elaboração à conclusão das obras * Compor as comissões que acompanharão a elaboração do Plano de Investimentos, licitações etc. * Deliberar, em conjunto com representantes, sobre impasses na elaboração do Plano de Investimentos * Discutir e propor sobre a LDO e sobre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual * Deliberar, com os conselheiros, sobre modificações no processo do Orçamento Participativo

### **Terceira etapa**

Com a posse dos novos conselheiros e delegados, nos meses de julho e agosto, inicia-se a fase de detalhamento na confecção do Orçamento.

Enquanto o Executivo realiza, durante o mês de agosto, um trabalho interno de compatibilização entre as demandas dos moradores e as suas próprias demandas e elabora a proposta orçamentária em seus grandes agregados econômicos (receitas e despesas), o Conselho do Orçamento discute os critérios para a distribuição dos recursos de investimentos, define o calendário de reuniões e o seu regimento interno.

Os trabalhos no Conselho do Orçamento compreendem basicamente duas fases:

- discussão dos itens de receita e despesa (que não contém a especificação das obras) até o envio do Projeto de Lei Orçamentária à Câmara de Vereadores (30 de setembro);
- elaboração do Plano de Investimentos, que consta de uma lista detalhada de obras e atividades priorizadas pelo Conselho do Orçamento.

O Conselho do Orçamento, ao mesmo tempo em que acompanha os debates do projeto orçamentário no Legislativo, até a sua aprovação em 30 de novembro, realiza sessões entre os meses de setembro a dezembro, a fim de dar detalhamento às obras e projetos de investimentos. A discussão dos investimentos está delimitada pela previsão de receitas gerais e de despesas com a folha de pessoal e demais custeios estimadas pelo Executivo, incluindo-se a previsão das despesas compulsórias e gastos fixados por lei, a exemplo dos percentuais previstos constitucionalmente para as áreas da educação e da saúde (conforme a Lei Orgânica Municipal).

O Executivo participa da definição dos investimentos através do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e da presença dos órgãos municipais nas sessões do Conselho, propondo obras e projetos de interesse global, de abrangência multirregional ou mesmo obras as quais o Governo Municipal, mediante uma avaliação técnica, julgue necessárias para uma determinada região da Cidade. O Conselho discute o montante total dos recursos para investimentos do orçamento municipal. Não existe um limite prévio fixado pelo Executivo na discussão desse tipo de recursos. O Plano de Investimentos, nesse sentido, é composto por obras e ações oriundas dos pleitos regionais e temáticos e obras/atividades que visam atingir diversas regiões ou mesmo "toda a Cidade". Na etapa final do processo, o Plano de Investimentos aprovado recebe uma publicação especial e constitui-se no documento básico de fiscalização dos representantes comunitários e da prestação de contas que o Executivo realiza nas instâncias do Orçamento Participativo.

### **Método e critérios para a distribuição dos recursos de investimentos**

A distribuição dos recursos de investimentos obedece a um método processual de planejamento participativo que inicia com a indicação das prioridades pelas instâncias regionais ou temáticas e culmina com a aprovação, pelo Conselho do Orçamento, de um Plano de Investimentos detalhando obras e atividades discriminadas por setor de investimento, por região e para toda a Cidade.

O método de distribuição dos recursos de investimentos é o seguinte: inicialmente as regiões e temáticas definem as três prioridades setoriais, as quais orientam a elaboração da proposta orçamentária no que tange à alocação global dos recursos de investimentos, assim como hierarquizam as obras e atividades selecionadas pelas comunidades em cada um dos setores de investimentos indicados por elas, conforme se viu anteriormente ao se tratar das "reuniões intermediárias".

Definidas as prioridades regionais e temáticas, a distribuição dos recursos de investimentos entre elas decorre da aplicação de **critérios objetivos** definidos pelo Conselho do Orçamento, que são aplicados a cada um dos setores de investimentos. Conforme se verá a seguir:

**São critérios para distribuição dos investimentos:**

- (1) carência do serviço ou infra-estrutura urbana;
- (2) população em áreas de carência máxima<sup>24</sup>;
- (3) população total de cada região do Orçamento Participativo;
- (4) prioridade atribuída pela região aos setores de investimentos demandados por ela.

A cada critério são atribuídas **notas**, conforme mostra o **Quadro 2**. Essas variam de um a quatro, de modo diretamente proporcional:

- à população residente na região ou área de carência em questão. Assim quanto maior é a população total da região ou a população residente nas áreas de carência, maior é a nota atribuída ao critério;

- ao grau de carência que a região apresenta no item de investimento em questão. Da mesma forma que o critério anterior, as notas indicam que, quanto maior for a carência da região nesse item, maior será a sua nota nesse critério.

- ao grau de prioridade atribuído ao item de investimento escolhido em cada região. Quanto mais prioritária for a demanda setorial indicada pela região, maior será a sua nota naquele setor de investimento em questão.

A cada um dos critérios é, além disso, atribuído um **peso** numa escala de um a três, diretamente proporcional à importância que é atribuída pelo Conselho do Orçamento ao critério em questão. Assim, por exemplo, o critério de "carência do serviço ou infra-estrutura urbana" tem recebido sempre o peso máximo, numa expressão da vontade de praticar a justiça distributiva da qual o OP-PoA se propõe a ser um instrumento efetivo.

Por último, a **nota** que cada região do orçamento recebeu na classificação de cada critério é **multiplicada** por esse **peso** do critério, obtendo-se, assim, para cada região, uma pontuação que determina o percentual de recursos que ela receberá em cada item de investimento. Esse percentual de recursos, por sua vez, indica as obras a que a região tem direito, conforme a hierarquia de obras definida anteriormente por sua comunidade nesse item de investimento. O **Quadro 2** ilustra esse procedimento para o orçamento de 1992. A **Tabela 1** apresenta o fac-símile da aplicação do método, por região, no caso específico dos investimentos em pavimentação para aquele mesmo ano. A **Figura 1**, apresenta os principais momentos do ciclo anual do Orçamento Participativo.

---

<sup>24</sup> Esse critério foi excluído pelo Conselho do Orçamento para efeitos da distribuição dos recursos de investimentos a partir do ano de 1996.



**Quadro 2 – Quadro demonstrativo de critérios e notas para distribuição dos investimentos no Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre – RS - 1992**

<b>CARÊNCIA DE SERVIÇOS OU INFRA-ESTRUTURA</b>	<b>PESO 3</b>
<b>Até 25%</b>	<b>NOTA 1</b>
<b>de 26% a 50%</b>	<b>NOTA 2</b>
<b>de 51% a 75%</b>	<b>NOTA 3</b>
<b>De 76% em diante</b>	<b>NOTA 4</b>
<b>POPULAÇÃO EM ÁREAS DE CARÊNCIA MÁXIMA DE SERVIÇOS OU INFRA-ESTRUTURA</b>	<b>PESO 2</b>
<b>De 4.999 habitantes</b>	<b>NOTA 1</b>
<b>De 5.000 a 14.999</b>	<b>NOTA 2</b>
<b>De 15.000 a 29.999</b>	<b>NOTA 3</b>
<b>Acima de 30.000</b>	<b>NOTA 4</b>
<b>POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO</b>	<b>PESO 1</b>
<b>Até 49.999 habitantes</b>	<b>NOTA 1</b>
<b>De 50.000 a 99.999 habitantes</b>	<b>NOTA 2</b>
<b>De 100.000 a 199.999 habitantes</b>	<b>NOTA 3</b>
<b>Acima de 200.000</b>	<b>NOTA 4</b>
<b>PRIORIDADE DA REGIÃO</b>	<b>PESO 2</b>
<b>Da Quarta prioridade em diante</b>	<b>NOTA 1</b>
<b>Terceira prioridade</b>	<b>NOTA 2</b>
<b>Segunda prioridade</b>	<b>NOTA 3</b>
<b>Primeira prioridade</b>	<b>NOTA 4</b>

Fonte: GAPLAN

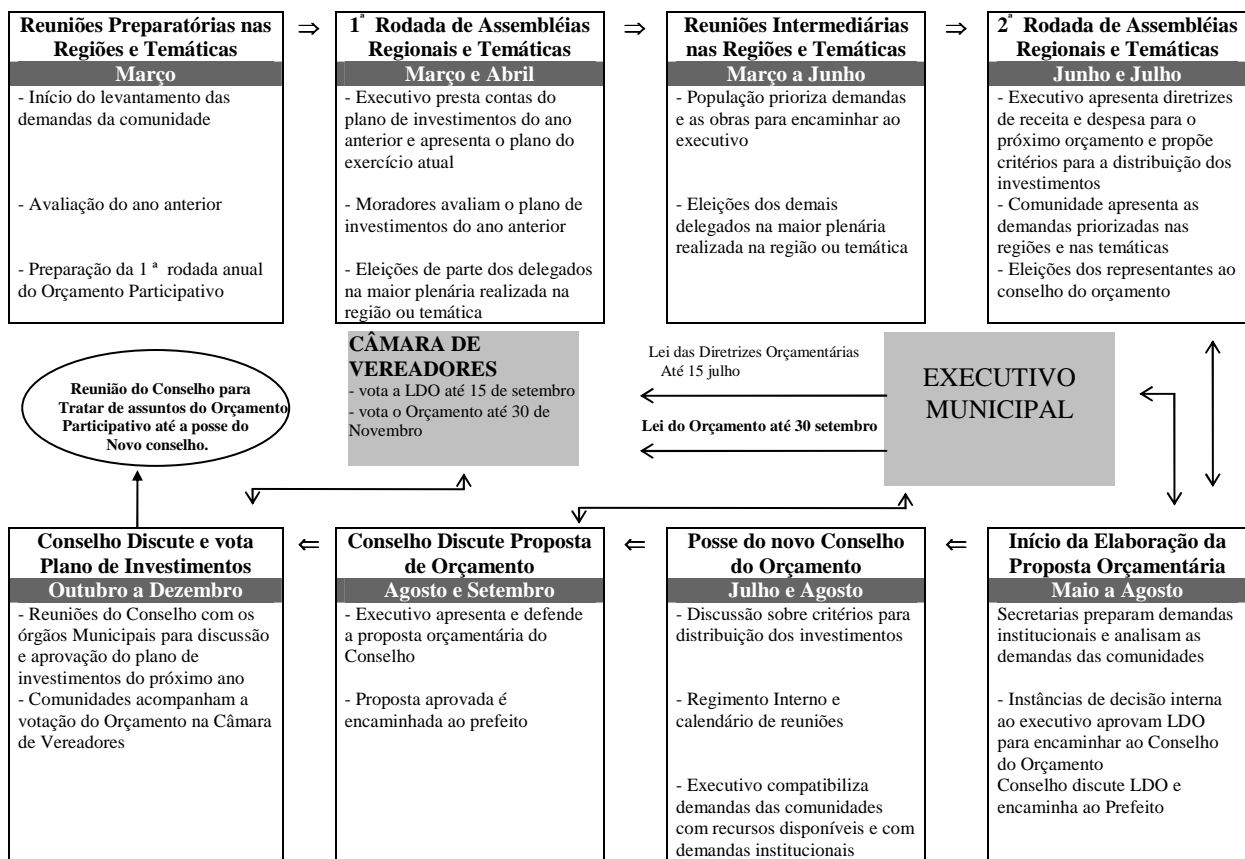
**Tabela 1 –Fac-símile da aplicação do método de distribuição dos investimentos em pavimentação da Prefeitura Municipal de Porto Alegre – RS para o ano de 1992**

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE - ADMINISTRAÇÃO POPULAR - Gabinete de Planejamento (GAPLAN)													TOTAL DOS RECURSOS		1.602.300,000
Planilha 1 Cálculo da Pontuação Total da Microrregião no Setor Pavimentação													COMPROMETIMENTOS		
CRITÉRIOS													DISPONÍVEL P/ INVESTIMENTOS		1.602.300,002
MICRORREGIÃO	CARÊNCIA			POPULAÇÃO CARENTE			POPULAÇÃO TOTAL			PRIORIDADE DA REGIÃO			PONTUAÇÃO		21.000 metros
	PESO	NOTA	TOTAL	PESO	NOTA	TOTAL	PESO	NOTA	TOTAL	PESO	NOTA	TOTAL	TOTAL	PERCENTUAL	VALOR A DISTRIBUIR
1) ILHAS	3	4	12	2	2	4	1	1	1	2	4	8	25	8,36	1.755,85
2) HUM.-NAVEGANTES	3	1	3	2	2	4	1	2	2	2	1	2	11	3,69	772,58
3) LESTE	3	2	6	2	4	8	1	3	3	2	4	8	25	8,36	1.755,85
4) L.DO PINHEIRO	3	3	9	2	4	8	1	1	1	2	1	2	20	6,69	1.404,68
5) NORTE	3	1	3	2	4	8	1	3	3	2	3	6	20	6,69	1.404,68
6) NORDESTE	3	2	6	2	3	6	1	1	1	2	3	6	19	6,35	1.334,45
7) PARTENON	3	3	9	2	4	8	1	2	2	2	4	8	27	9,03	1.896,32
8) RESTINGA	3	2	6	2	3	6	1	1	1	2	4	8	21	7,02	1.474,92
9) GLÓRIA	3	2	6	2	4	8	1	2	2	2	4	8	24	8,03	1.685,62
10) CRUZEIRO	3	2	6	2	4	8	1	2	2	2	2	4	20	6,69	1.404,68
11) CRISTAL	3	0	0	2	1	2	1	1	1	2	4	8	11	3,69	772,58
12) CENTRO-SUL	3	3	9	2	4	8	1	2	2	2	3	6	25	8,36	1.755,85
13) EXTREMO SUL	3	2	6	2	3	6	1	1	1	2	2	4	17	5,69	1.193,98
14) EIXO DA BALTAZAR	3	0	0	2	2	4	1	3	3	2	3	6	13	4,35	913,04
15) SUL	3	2	6	2	1	2	1	1	1	2	2	4	13	4,35	913,04
16) CENTRO	3	0	0	2	1	2	1	4	4	2	1	2	8	2,69	561,97
Instruções para preenchimento da Planilha:													100,00		21.000,00 m

Secretaria - Preencher somente a coluna de "CARÊNCIA" atribuindo "NOTA" a cada microrregião conforme Critério do caderno de Metodologia.  
GAPLAN - Preencher as colunas "POPULAÇÃO CARENTE", "POPULAÇÃO TOTAL" e "PRIORIDADE DA REGIÃO" conforme Critério do caderno de Metodologia.  
Total = Peso x Nota (calculado para cada critério) Pontuação Total = Somatório dos Totais de cada Critério

Fonte GAPLAN/PMPA

**Figura 1 – Ciclo anual do Orçamento Participativo de Porto Alegre**



Fonte: Gaplan e CRC/PMPA

## O Orçamento Participativo e a construção da esfera pública democrática

A dinâmica instaurada pelo OP-PoA vem se constituindo, efetivamente, num processo sócio-político tendencialmente favorável à criação das condições institucionais necessárias a promoção da cidadania. Essa inovação, na forma de gerir os recursos municipais, vem proporcionando, por um lado, um processo de inversão de prioridades dos investimentos públicos, fazendo com que os segmentos sociais historicamente excluídos do desenvolvimento urbano sejam reconhecidos como sujeitos legítimos do processo decisório de gestão governamental. O perfil sócio-econômico dos participantes majoritariamente constituído pela camadas de baixa renda e baixo nível de escolaridade<sup>25</sup>, e os investimentos prioritários canalizados para atender as demandas por saneamento básico e outras obras de infra-estrutura e serviços nas vilas populares, são bastante reveladores quanto a esse aspecto<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Segundo pesquisa realizada junto ao público participante do Orçamento Participativo em 1995: 39,55% possuem uma renda familiar de até três salários mínimos (sendo que 9% dos entrevistados recebem até um salário mínimo); 17,85% de três até cinco salários mínimos; e 34,08% mais do que cinco; 8,52% não responderam ou não possuem renda (um salário mínimo = US\$ 100,00). Ao mesmo tempo, 53,87% têm instrução até o primeiro grau completo, incluindo-se 5,47% sem instrução e 36,5% com o primeiro grau incompleto; 30,71% possuem o segundo grau (incompleto e completo) e 13,99% têm curso superior. Os dados sobre o associativismo dos integrantes do OP indica o papel destacado das Associações de Moradores de Bairros, uma vez que, entre o total dos participantes, 50,48% declarou participar desse tipo de entidade (Cf. Fedozzi et. alli, 1995)

Mas há outra dimensão importante há ser ressaltada na prática do OP e que está relacionada com o processo de racionalização política empreendida por esse método. Ao primar por **regras universais e previsíveis de participação** e por **critérios objetivos e impessoais** para a **seleção das prioridades** apontadas pelas comunidades, o OP estabelece uma dinâmica de acesso aos recursos públicos, que se opõe ao particularismo da “justiça casuística”, isto é, da prática de distribuição de favores sem atenção às normas universais necessárias à cidadania, como prática tradicional que caracteriza a gestão pública brasileira.

Assim, a dinâmica do OP engendra a constituição de uma esfera pública democrática que parece favorecer o exercício do controle social sobre os governantes (*accountability*)<sup>27</sup>, criando obstáculos objetivos tanto para a utilização pessoal/privada dos recursos públicos, por parte desses últimos, como para a tradicional troca de favores (individual ou coletiva) que caracteriza o fenômeno clientelista. 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 *res publica*.

Esse processo, que pode ser sinteticamente definido como a instituição de uma **esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal** (Fedozzi, 1997), expressa-se através de um sistema de partilha do poder, onde as regras de participação e as regras de distribuição dos recursos de investimentos são construídas de forma procedimental e argumentativa, na interação institucional que se processa entre os agentes do Executivo e as comunidades da sociedade civil. Essa dinâmica procedural de **regramento compartilhado** estabelece uma forma de legitimação e de validação das decisões políticas, que é dependente da forma com que se relacionam os diversos atores frente aos critérios (previsíveis, objetivos, impessoais e universais) construídos na interação entre o poder administrativo e os representantes das comunidades. A sua dinâmica pública (transparente) instaura, assim, uma lógica operacional, que obriga os participantes a tematizarem discursivamente as suas demandas em fóruns públicos, o que bloqueia o uso de critérios de relacionamentos clandestinos entre as entidades da sociedade civil e o Estado, como práticas típicas do exercício patrimonialista do poder.

O entendimento do OP a partir do conceito de **esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal** justifica-se na medida em que, empiricamente, a estrutura e o processo de funcionamento do OP criou uma arena institucional consensualmente construída e permanentemente reavaliada, onde ocorre a produção e a seleção da opinião e da vontade política para a deliberação sobre os fundos públicos do Município. Esse espaço público, entretanto, exige uma ação social ativa por parte dos atores (indivíduos e coletivos) da

<sup>26</sup> Porto Alegre tem 1.263 milhão de habitantes e embora possua índices de qualidade de vida, em geral, superiores às demais capitais do país (foi escolhida em 1997 pela Revista Amanhã como a capital com a melhor qualidade de vida), a cidade também reproduziu o modelo de urbanização excludente verificado no Brasil, especialmente desde a década de 1960. Segundo dados oficiais, a cidade conta hoje com cerca de 1/3 de sua população morando em condições de subhabitação em cerca de 254 vilas irregulares.

<sup>27</sup> As idéias de *accountability* e de representação, assim como a distinção entre as esferas pública e privada, forma a dimensão republicana das democracias contemporâneas. A *accountability*, termo que, como chama atenção O'Donnell (1988a e 1991), talvez, não cusualmente, não tem tradução literal para nossos idiomas, compreende dois aspectos principais: a) a obrigação do governante e do funcionário de sujeitar seus atos à lei; b) a obrigação do governante de prestar contas dos seus atos, com suficiente transparência para que a cidadania possa avaliar sua gestão e, mediante procedimentos democráticos, ratificá-la ou rechaçá-la. Para uma problematização sobre as limitações da noção de *accountability* nas chamadas “democracias delegativas”, ou seja, democracias com baixa densidade institucional, ver O'Donnell, 1991, p. 93. A aplicação desse conceito para a análise do OP-PoA, pode ser encontrada em Fedozzi, 1997, p. 93 e 168-173.

sociedade civil, configurando uma forma de democracia participativa que pressupõe o reconhecimento dos indivíduos como iguais na própria produção das regras e das normas de procedimento e deliberação. Esta participação, entretanto, não prescinde da escolha de representantes das comunidades, especialmente nas fases de deliberação junto às instâncias coletivas. Trata-se, portanto, de uma forma de democracia participativa, isto é, de um método de complementaridade entre a representação tradicional (do Executivo e Legislativo) e formas de participação direta da população, que, não obstante, também requerem em sua dinâmica operacional, instrumentos de representação política, como foi visto anteriormente na descrição do funcionamento do OP. O entendimento do OP-PoA como uma forma de “democracia direta”, corrente nos meios oficiais da Administração Popular e na maioria dos militantes do PT, preenche, nesse sentido, funções ideológicas de legitimação política, às custas da imprecisão conceitual. O fato é que, a eleição dos representantes ao Conselho do Orçamento e aos Fóruns de Delegados é um momento altamente competitivo da participação, exatamente porque as comunidades sabem que uma grande parte das decisões – inclusive a mais importante delas, a aprovação do Plano de Investimentos - se processa no Conselho do Orçamento, como instância de representação comunitária<sup>28</sup>.

Ao mesmo tempo, a categoria “co-gestão” remete a uma característica dessa esfera pública desenvolvida pela dinâmica do OP, que se define *strictu sensu* por não ser estatal mas, também, não propriamente “não-estatal”. Na realidade, o OP se constitui de um sistema político que põe em contato (a) o poder administrativo da esfera pública estatal; (b) os fluxos comunicativos gerados na esfera pública autônoma<sup>29</sup> constituída pelas associações voluntárias enraizadas no mundo da vida; (c) e as instâncias deliberativas criadas por esse contato regular e, portanto, institucionalizadas pelo funcionamento sistemático e previsível do OP.

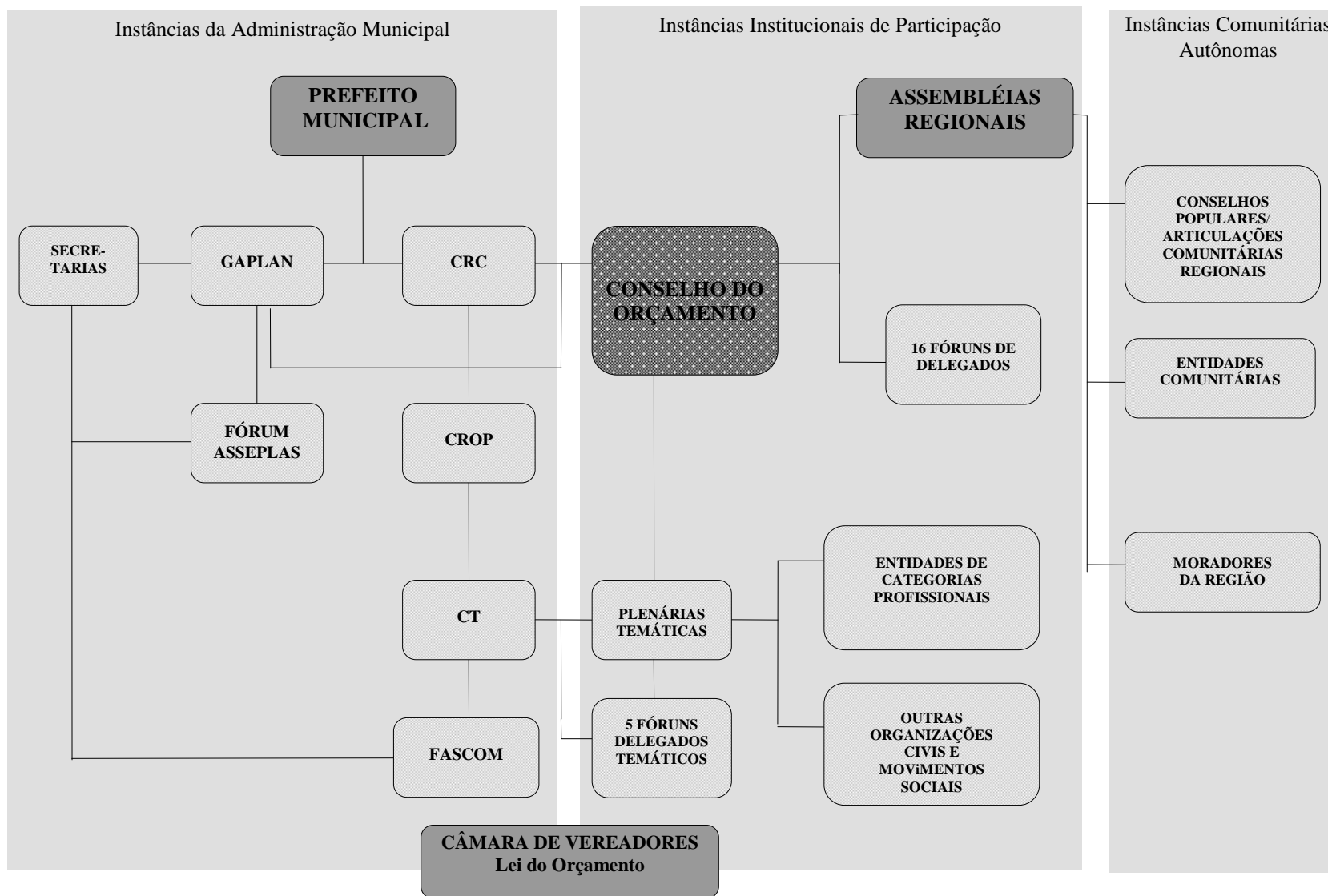
---

<sup>28</sup> Como se sabe, no pensamento democrático, a noção de democracia direta se refere às “decisões tomadas sem intermediários”, em assembleias populares (como nas antigas cidades-Estado da Grécia) ou através de institutos modernos tais como o plebiscito e o referendo. No caso específico do OP-PoA, há elementos de democracia direta quando a população toma decisões - fora dos marcos do Estado representativo -, como é o caso da seleção das demandas prioritárias em cada região ou temática. Entretanto, uma parte significativa das decisões que dizem respeito às regras de participação e às regras de distribuição dos recursos de investimentos entre as regiões, como por exemplo, os critérios, são deliberados pelos representantes das comunidades no trabalho do Conselho do Orçamento. Daí porque, o conceito de democracia direta *per se* é insuficiente e inadequado para interpretar o processo empírico da experiência de Porto Alegre. A discussão clássica sobre a relação entre democracia representativa e democracia direta é abordada por diferentes correntes teóricas. Entre a vasta bibliografia ver Bobbio (1983; 1986) e Benevides (1991).

<sup>29</sup> Para Habermas, as esferas públicas autônomas são aquelas “que não são criadas e mantidas pelo sistema político para fins de criação de legitimação” (Habermas, 1990).

Respectivamente, compõem a esfera pública do OP (conforme viu-se anteriormente, no item “atores e estrutura da participação”): as unidades administrativas voltadas especialmente para o gerenciamento e o processamento técnico-político da discussão orçamentária com os moradores, com destaque para o GAPLAN e CRC; os indivíduos e as associações voluntárias autônomas, formadas principalmente por organizações de base regional – associações de moradores, clube de mães, conselhos populares, articulações regionais, união de vilas e outras - que articulam a participação dos moradores e a seleção das prioridades de investimentos; e as instâncias institucionais permanentes de deliberação, principalmente, o Conselho do Orçamento Participativo e os Fóruns de Delegados, encarregadas dos procedimentos de gestão dos recursos públicos e do controle sobre as decisões tomadas para a alocação das verbas orçamentárias. A interface dessas esferas pode ser visualizada na **Figura 2**.

**FIGURA 2 - ORGANOGRAMA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**



FONTE: Fedozzi (1997)

LEGENDA : GAPLAN - Gabinete de Planejamento, ASSEPLAS - Assessorias de Planejamento, CRC - Coordenação de Relações com a Comunidade, CROP - Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo, CT - Coordenadores Temáticos, FASCOM - Fórum dos Assessores Comunitários.

**FONTE: GAPLAN E CRC/PMPA**

LEGENDA : GAPLAN - Gabinete De Planejamento ASSEPLAS - Assessorias de Planejamento CRC - Coordenação de Relações com a Comunidade CROP - Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo CT - Coordenadores Temáticos FASCOM - Fórum dos Assessores Comunitários

Em seu conjunto, esses elementos constituem uma esfera pública de co-gestão, em que o poder administrativo não age mais baseado somente nas formas de coordenação da ação próprias do mundo sistêmico (razão instrumental). O poder administrativo submete-se voluntariamente a um processo deliberativo no espaço público voltado para a produção de consenso que vai além do aparato estatal, retirando daí a sua fonte de legitimidade. Por outro lado, as associações voluntárias constituintes da esfera pública autônoma encontram nas instâncias regulares do OP um *locus* previsível para tematizarem e darem vazão institucional as suas aspirações originadas e ancoradas no mundo da vida e nos contatos interativos com a sociedade civil.

Esse processo, entretanto, tem um regramento compartilhado, isto é, a política deliberativa tem caráter negocial. Nesse sentido, não se sustentam as interpretações que entendem o OP como uma “**estrutura autônoma do Estado e auto-regulada**”, advinda de normas de funcionamento definidas pela **própria comunidade**, com **independência seja do Executivo seja do Legislativo**” (Utzig, 1996, p. 215). Essa abordagem é ideológica e potencialmente mitificadora da experiência real do OP-PoA, uma vez que ela supõe uma ausência (irreal) da participação do Executivo na operacionalização dessa esfera pública e superestima os componentes autônomos da ação individual e coletiva dos atores populares em relação ao Estado.

Vale dizer que a categoria “esfera pública não-estatal”, proposta por Genro (1995) para interpretar conceitualmente a experiência do OP, tem o mérito de ressaltar a necessidade – no âmbito de uma estratégia de democratização radical do Estado e da sociedade, diversa tanto do pensamento “estatizante”, inclusive da esquerda, como do pensamento liberal - de retirar do Estado o papel de controle sobre a esfera pública via Executivo e Legislativo, fenômeno típico da tradição autoritária e tutelar da história brasileira. O OP seria, dessa forma, um procedimento capaz de possibilitar a penetração do Estado pela sociedade civil, conforme a concepção gramsciana. Entretanto, a categoria “esfera pública não-estatal” não é capaz de explicar *in totem* a experiência do OP-PoA, uma vez que não são consideradas as diferenças de natureza das diversas esferas públicas interrelacionadas, conforme se viu anteriormente. Na prática empírica do OP, as regras que conformam a sua estrutura e a sua dinâmica, antes de serem estabelecidas por um processo de “auto-regramento” dos sujeitos populares - como geralmente interpreta a Administração Popular -, foram instituídas, sim, através de um processo discursivo, de negociação e produção de consenso, entre o Executivo e os representantes dos moradores. Nesse processo, mediado por conflitos e contradições de naturezas diversas e que ocorrem num **espaço público comum**, o Executivo não agiu somente a partir de imperativos sistêmicos, mas se abriu à produção de normas de ação, reconhecendo os atores populares como sujeitos legítimos para procederem a programação das ações do poder administrativo. O fez, entretanto, mediante uma intervenção governamental ativa e com grande poder de iniciativa. A construção do método para a distribuição dos recursos de investimentos, assim como a definição da estrutura e do processo que constituem a dinâmica do Orçamento Participativo - a regionalização, as instâncias e as formas de representação -, são exemplos concretos desse processo de *regramento compartilhado*<sup>30</sup>. Nesses momentos o Executivo não impôs sua visão unilateral e nem simplesmente consultou a população para, finalmente, tomar sozinho as decisões finais - algo

---

<sup>30</sup> O método para distribuição dos investimentos consolidado a partir da discussão do orçamento para o exercício de 1991 foi construído com a participação de três representantes do Conselho do Orçamento que, juntamente com o GAPLAN e a CRC, elaboraram a proposta posteriormente submetida à apreciação do mesmo. É praxe na dinâmica do Conselho a rediscussão anual dos critérios utilizados para o atendimento das demandas. Assim também sucedeu com o processo de definição da regionalização e das regras da participação. Ver a respeito os documentos PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. "Processo de Avaliação da Gestão da Frente Popular". 1992; e Fedozzi, 1992.



comum à prática da participação tutelada pelo Estado; nem delegou o poder normativo, instituinte das regras da participação, aos representantes dos moradores. O Executivo adotou, sim, uma postura de produção de consenso na interação com os movimentos comunitários, em que as regras do jogo foram elaboradas dialogicamente, embora autonomamente em relação ao Poder Legislativo Municipal, o que, sem dúvida, se revela cada vez mais como um ponto de tensão e conflito entre esse Poder, o Executivo e o OP<sup>31</sup>.

Nesse sentido, o OP de Porto Alegre parece ter trazido uma importante inovação, na medida em que o sistema de direitos, que define as regras da participação e da distribuição dos investimentos, não são impostos verticalmente ou artificialmente (de forma heterônoma) pelo Estado representativo (Executivo ou Legislativo), como acontece com as práticas populistas e/ou autoritárias, que acabam tutelando a participação. Mas, sim, esse sistema de direitos foi e é construído num processo consensual – o que, evidentemente, não exclui o conflito mas o pressupõe -, sugerindo assim uma situação, não apenas de pertencimento ou inclusão da sociedade civil em instituições políticas pré-existentes, mas uma igualdade de direitos de participação dos atores populares na própria produção e definição das regras do jogo que definem essa nova instituição política. Esse é um dos aspectos fundamentais que permite compreender o OP como uma esfera pública de co-gestão que vai além das funções e da prática política do tradicional Estado representativo. Esses elementos permitem concluir que, em sua essência, a inovação empreendida pelo OP-PoA indica uma importante contribuição dessa experiência para o reconhecimento, a construção e a validação da esfera pública democrática, como requisito necessário à promoção da cidadania civil, política e social no Brasil.

---

<sup>31</sup> O “auto-regramento” é um dos argumentos mais utilizados pela Administração Popular e pelo PT para se contrapor às tentativas de regulamentação legal do OP propostas pela Câmara de Vereadores em Porto Alegre. Sobre as possíveis implicações dessa polêmica ver Fedozzi (1997).

## BIBLIOGRAFIA

- ALVES, Márcio M. *A força do povo: democracia participativa em Lages*. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- ANDREATTA, H. PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Orçamento participativo Porto Alegre: voce é quem faz uma cidade de verdade*. Porto Alegre: Unidade, 1995.
- ARENDDT, Hannah. *Los Orígenes del totalitarismo*. Madri: Taurus, 1974
- ARRETCHE, Marta T.S. Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. *BIB*. Rio de Janeiro. n° 39, p.3-40, 1° sem., 1995.
- . Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? São Paulo, *RBCS*, n° 31, ano 11, p. 44-66, jun. 1996.
- AVRITZER, L. *A moralidade da democracia*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.
- Benhabib, S.. “Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas”. In: Calhoun, Craig (org.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge: MIT, 1992.
- BAIERLE, Sérgio. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. UNICAMP. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. 1993.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendun, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo: Ática, 1991.
- . Cidadania e Democracia. *Revista Lua Nova*. São Paulo. n. 33, p.5-16, 1994.
- BITTAR, J., COELHO, F.D. Gestão democrática, inversão de prioridades e os caminhos da administração pública municipal. In: RIBEIRO, SANTOS. *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p.327-350, 1994.
- BOBBIO, Norberto. *Qual socialismo? debate sobre uma alternativa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- \_\_\_\_\_. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- \_\_\_\_\_. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BOBBIO et. alli. *Dicionário de Política*. Brasília: Editora da Universidade, 1993.
- \_\_\_\_\_. *A teoria do Estado e do poder. Ensaios escolhidos*. São Paulo: Cardim. p. 157-184, s.d.
- BORJA, Jordi. *Descentralización del Estado. Movimiento social y gestión local*. In: Dimensiones teóricas, problemas e perspectivas de la descentralización del Estado. Santiago de Chile: FLACSO. 1987.
- CASTELLS, M. *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980
- CARDOSO, Ruth C.L. Movimentos sociais urbanos: um balanço crítico. In: SORJ, B., ALMEIDA, M.H.T (Orgs.). *Sociedade e política no Brasil pós-64*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

- CARVALHO, J.M. A formação das almas. O imaginário da República no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1990
- CASTORIADIS, Cornelius. *Encruzilhadas do labirinto II*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- CASTRO, Maria Helena Guimarães de. Governo local, processo político e equipamentos sociais: um balanço bibliográfico. *BIB*, Rio de Janeiro, nº 25, p. 56-82, 1º semestre, 1988.
- COHN, Amélia. Descentralização, saúde e cidadania. *Revista Lua Nova*. São Paulo. n. 32, p. 4-16, 1994.
- COMPARATO, F.K. A Nova cidadania. *Lua Nova*. São Paulo. nº 33, p. 85-106, 1994.
- COSTA, S. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo. março, nº 38, p. 38-52, 1994.
- \_\_\_\_\_. Contextos da construção do espaço público no Brasil. *Novos Estudos CEBRAP*. São Paulo, nº 47, março, p. 179-192, 1997.
- \_\_\_\_\_. Entre o espetáculo e o convencimento argumentativo: movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. *UFSC*, mimeo, 1997.
- DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, p.103-15, 1994.
- DANIEL, Celso. As Administrações democráticas e populares em questão. *Revista Espaço e Debates*, n. 30, 1990.
- . Governo local e reforma urbana num quadro de crise estrutural. In: RIBEIRO, L.C.Q., SANTOS, O.A.J. (Orgs.) *Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p. 291-307.
- DOIMO, Ana Maria. *A vez e a voz do popular*. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.
- DURHAM, E. R. Movimentos sociais e construção da cidadania. *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo. nº 10, out. 1984.
- FAORO, Raimundo. *Os donos do poder*. Porto Alegre: Globo, 1958.
- FEDOZZI, Luciano. *Avaliação dos quatro anos da Administração Popular: planejamento de governo e orçamento participativo*. GAPLAN. PMPA. 12 p. mimeo . Dez. 1992.
- . Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre. *Revista Proposta*. Rio de Janeiro: FASE. p. 23-29, set., 1994a.
- . Possibilidades e limites da participação popular no poder local. In: *Orçamento e Democracia*: IBASE. v.2, n.5, p.8-10, ago., 1994b.
- . et alii. *Orçamento participativo: pesquisa sobre a população que participou da segunda rodada de Assembléias do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre*. Porto Alegre. 42p. mimeo. set., 1995b. (texto não-publicado).
- . *Orçamento Participativo*. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial/Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas de Gestão Municipal. IPPUR/FASE. 1997.

- FISCHER, Tânia (Org.). *Poder Local. governo e cidadania*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- FREITAG, Barbara. *Itinerários de antígona*. A questão da moralidade. Campinas: Papirus, 1992.
- \_\_\_\_\_. O conflito moral. In: Jürgen Habermas: 60 anos. Rio de Janeiro. *Tempo Brasileiro* 98, jul-set, 1989
- \_\_\_\_\_. *Piaget: encontros e desencontros*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1985.
- GENRO, Tarso. O controle público não-estatal e o orçamento participativo. *DEBATE: caderno do PT*. Porto Alegre, nº 5, p.11-13, 1995.
- GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 4º ed. São Paulo: Atlas, 1992
- . *Orçamento público para vereadores*. Porto Alegre: Edotal, 1993.
- . *A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do "orçamento participativo" de Porto Alegre*. UFGRS. Dissertação de mestrado em Administração. dez., 1993b.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984a.
- \_\_\_\_\_. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Theory of communicative action*. Traduzido por Thomas McCarthy, Boston, Beacon Press, 1984b
- \_\_\_\_\_. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- \_\_\_\_\_. *O discurso filosófico da modernidade*. Lisboa: Dom Quixote, 1990.
- \_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, nº 36, p. 39-53, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, volumes I e II.
- \_\_\_\_\_. A nova intransparência - a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. *Novos Estudos. CEBRAP* 3: 18, set. SP. 1987.
- \_\_\_\_\_. Soberania popular como procedimento. Um conceito normativo de espaço público. São Paulo. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 26, março, p.100-113, 1990
- HOBBSAWM, Eric J. *Mundos do Trabalho*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.
- JACOBI, Pedro. *Movimentos sociais no Brasil*. *BIB*. Rio de Janeiro, n. 9, 1980.
- . *Movimentos sociais e políticas públicas*. demandas por saneamento básico e saúde. São Paulo: Cortez, 1989
- KOWARICK, Lucio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- . *Movimentos sociais urbanos: uma análise da literatura*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. vol.1, n.3, 1987.

- LAFER, Celso. *A reconstrução dos direitos humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Cia das Letras, 1988.
- LEAL, Vitor N. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro: Forense, 1976.
- LEFORT, Claude. *Invenção democrática. Os limites da dominação totalitária*. São Paulo: Brasiliense, 1987.
- MACPHERSON, C. B. *La Democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial, 1987.
- . *Ascensão e queda da justiça econômica e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: ZAHAR, 1967.
- MELO, Marcus André B. C. *Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo. v.8, n. 23, out. 1993a.
- . *Democracia, neolocalismo e mal-estar social: a geometria política da Nova República*. *Agenda de Políticas Públicas*. Rio de Janeiro. n. 4, p. 7-15, 1993b.
- MOISÉS, José Álvaro. *Cidadania e Participação*. São Paulo: CEDEC, 1990.
- NASCIMENTO, José Olavo. *O orçamento público: aspectos relevantes*. Porto Alegre, 1986
- NUNES, Edison. *Descentralização e representação em municípios de porte médio na América Latina*. *Revista CEPAM*. São Paulo. v.I., n.4., p. 17-21, out/dez. 1990.
- O'DONNELL, Guilherme. *Hiatos, instituições e perspectivas democráticas*. In: REIS, O'DONNELL. *A Democracia no Brasil dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988.
- . *Democracia Delegativa? Novos Estudos*. São Paulo. CEBRAP. n.31. outubro. 1991.
- PAOLI, Maria Célia. *Movimentos sociais; cidadania e espaço público - anos 90*. *Humanidades*. Brasília. v. 8, n.4, p. 498-504, 1992.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Processo de Avaliação da Gestão da Frente Popular*. CRC, 1992
- . *Planos de investimentos 1991, 1992, 1993, 1994, 1995*. Administração Popular. .
- . *Regimento interno, critérios gerais, técnicos e regionais do Orçamento Participativo*. Coordenação de Comunicação Social. Porto Alegre. Caderno. Agos. 1995. 18 p.
- ROUSSEAU, J-J. *Do Contrato Social*. São Paulo: Victor Civita, 1973. (Coleção os Pensadores).
- SADER, Eder. *Quando novos personagens entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo*. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SALES, Teresa. *Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo. v.9, n. 25, p. 26-37, jun. 1994.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SCHWARTZMAN, Simon. *As bases autoritárias do Estado brasileiro*. Rio de Janeiro: Campus, 1988.
- SCHERER-WARREN, Ilse. *Redes de movimentos sociais*. São Paulo: Loyola, 1993.

- SCHIMIDT, David. *Orçamento Participativo: a desidiotização da cidadania*. UFRGS. Dissertação de Mestrado em Educação. 1994.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo socialismo e democracia*. Rio de Janeiro:Fundo de Cultura, 1961.
- SILVA, Ana Amélia da. A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e cidadania. *Revista Espaço e Debates*. São Paulo. n. 30. p. 28-41, 1990.
- SIMÕES, J.A. *O dilema da participação popular*. A etnografia de um caso. São Paulo: ANPOCS/Marco Zero, 1992.
- SINGER, Paul. *O planejamento como estratégia de mudança..* 1989. 14p. (Aula proferida na Faculdade de Economia e Administração/ USP).
- SOARES, José Arlindo Descentralização/participação: a prefeitura nos bairros. In: SOARES, J.A., LOSTÃO, S. S. *Poder local e participação popular*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1992
- SOUZA, Herbert José. Município de Boa Esperança: participação popular e poder local In: MOISÉS, José Álvaro et. alii. *Alternativas Populares da democracia: Brasil, anos 80*. Petrópolis: Vozes/Cedec. 1992.
- TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90 Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, p.91-102, 1994.
- \_\_\_\_\_. Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. *Tempo Social*, São Paulo, v.2, n.1, p.23-48, 1 sem. 1990.
- UTZIG, J. E. Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 45, p. 215, 1996.
- WEBER, Max. *Economia y sociedad*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1992.

**Autor:**

Participou da implantação do Orçamento Participativo como Coordenador do Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1989-1992). É professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS e pesquisador dos temas da participação popular e da gestão pública. Autor dos livros *Orçamento Participativo*. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre:Tomo Editorial, Rio de Janeiro:Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (FASE/IPPUR, 1997, 3ª Ed. 2001) e *O Poder da Aldeia*. Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre:Tomo Editorial, 2000.

