

**Do conflito jurídico ao consenso democrático:
uma versão da implementação do OP-RS¹**

Cláudia Feres Farias*

* Doutoranda em Ciências Humanas: Sociologia e Política – UFMG

¹ A primeira versão deste texto foi apresentada como Relatório de Pesquisa do Projeto “Potencialidades e limites da inovação institucional: um estudo comparativo sobre o Orçamento Participativo” coordenado pelos Professores Leonardo Avritzer (UFMG) e Zander Navarro (UFRGS). Agradeço as sugestões feitas ao Relatório por todos aqueles que participaram do seminário realizado em jan/2002. Agradeço especialmente a leitura cuidadosa e os comentários de João Feres Jr. É dispensável dizer que a responsabilidade pelos erros remanescentes é toda minha.

I – Introdução

Em 1999, o atual governo do Estado do Rio Grande do Sul, formado por uma coligação encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), começou a implementar o Orçamento Participativo em todo o Estado. Considerado o seu “principal instrumento estratégico de gestão pública”, o Orçamento Participativo-RS (doravante OP-RS) tem como objetivo discutir todo o orçamento público do estado (receitas, despesas, investimentos prioritários, programas de desenvolvimento e políticas públicas) com a população gaúcha.

Embora apoiado na Consituição brasileira - que autoriza os executivos municipal e estadual a elaborarem os seus orçamentos mas não espifica como fazê-lo - a implantação do OP-RS foi marcada por uma série de conflitos que colocaram em cheque, em um primeiro momento, sua própria legitimidade. Como veremos, diante da disposição do executivo estadual de levar a cabo o OP-RS, os conflitos derivados dessa decisão foram sendo acomodados, passando do enfrentamento à negociação própria do jogo democrático. No decorrer desse processo um certo consenso foi estabelecido, se não em torno do próprio OP-RS, tal consenso ocorreu em torno da prática participativa de debater o orçamento estadual. O que se pretende explicar aqui é exatamente este consenso intra-elites que abriu espaço para que a população gaúcha deliberasse não só sobre a alocação dos recursos destinados ao OP-RS mas, posteriormente, sobre o próprio Projeto de Lei Orçamentária enviado ao Legislativo. Em uma situação inédita no Rio Grande do Sul, a disputa entre as duas casas sobre a confecção do orçamento estadual levou o Legislativo a implementar o seu próprio processo “participativo” de avaliação do projeto orçamentário – Fórum Democrático - rompendo com a prática usual de discutir e emendar tal projeto no interior dos gabinetes dos deputados e das Comissões Parlamentares. A implantação destes processos participativos, tanto no caso do Executivo quanto do Legislativo, acabou criando um novo padrão de solução dos conflitos entre estes dois poderes.

O objetivo deste texto é, portanto, tentar interpretar alguns dos condicionantes desse consenso que gerou no estado uma “onda participativa” em torno da discussão orçamentária.

Na primeira seção deste texto o leitor encontrará uma descrição sucinta da estrutura institucional e da dinâmica do OP-RS, na segunda seção, descreveremos a reação das elites políticas gaúchas (parlamentares, prefeitos e setores organizados da sociedade civil) à implantação do OP-RS. O foco será direcionado principalmente para a reação da Assembleia Legislativa - RS. Na terceira seção, buscaremos mostrar como se conformou aquilo que consideramos “o consenso” em torno da participação dos cidadãos gaúchos na discussão e na deliberação orçamentária estadual. Por fim, na última seção, algumas conclusões serão retratadas.

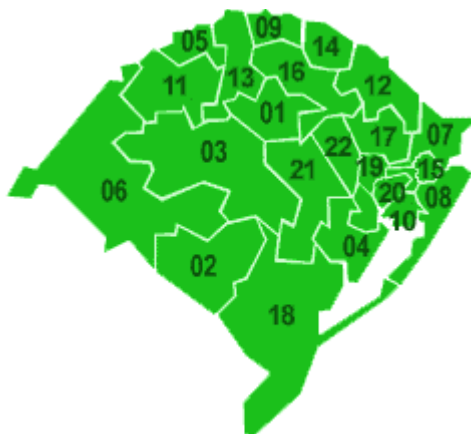
Parte da história aqui relatada se baseia em entrevistas realizadas com representantes do executivo estadual e municipal, do legislativo e da sociedade civil, em pesquisa realizada no Jornal Zero Hora no período de 1/01/99 a 30/07/2001 assim como em documentos oficiais .

II – A dinâmica do OP-RS

O estado do Rio Grande do Sul, constituído por 497 municípios e uma população de 10.187.798 habitantes, passou a ter o seu orçamento bem como as políticas públicas estaduais discutidas com a população a partir de 1999, primeiro ano do governo da Frente Popular, através da implantação do Orçamento Participativo Estadual.

Este programa, considerado pela atual administração a sua principal estratégia de gestão pública, baseia-se em 4 princípios: “1) assegurar a participação de todo o cidadão; 2) discutir todo o orçamento com a comunidade; 3) auto-regulamentação do processo e 4) prestação das contas públicas” (OP-RS. Regimento Interno, 2001).

Para implantar esse modelo de gestão pública no nível estadual, a atual administração tomou como base territorial as 22 regiões de planejamento já existentes no estado desde 1994. As centenas de atividades públicas que estão envolvidas na confecção do OP-RS são realizadas nestas 22 regiões estaduais (veja quadro abaixo) e são coordenadas por duas secretarias especiais: o Gabinete de Relações Comunitárias (GRC), que é o órgão responsável pela coordenação das relações com a comunidade gaúcha e pela organização das atividades previstas no OP, e o Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF). Tanto a relação com a comunidade como a organização das atividades do OP nos municípios que compõem as 22 regiões de planejamento são realizadas pelos Coordenadores Regionais de Relações Comunitárias. Estes coordenadores são funcionários vinculados ao GRC e trabalham como um elo de ligação entre o Estado e as comunidades locais. Eles têm a função de orientar a população sobre o processo do OP e articular sua participação. Assim como o GRC, GOF é uma secretaria especial criada para elaborar o Orçamento Público e o Plano de Investimentos e Serviços do OP.



- 1- [ALTO JACUÍ](#)
- 2- [CAMPANHA](#)
- 3- [CENTRAL](#)
- 4- [CENTRO-SUL](#)
- 5- [FRONTEIRA NOROESTE](#)
- 6- [FRONTEIRA OESTE](#)
- 7- [HORTÊNSIAS - PLANALTO DAS ARAUCÁRIAS](#)
- 8- [LITORAL](#)
- 9- [MÉDIO ALTO URUGUAI](#)
- 10- [METROPOLITANO DELTA DO JACUÍ](#)
- 11- [MISSÕES](#)
- 12- [NORDESTE](#)
- 13- [NOROESTE COLONIAL](#)
- 14- [NORTE](#)
- 15- [PARANHANA ENCOSTA DA SERRA](#)
- 16- [PRODUÇÃO](#)
- 17- [SERRA](#)
- 18- [SUL](#)
- 19- [VALE DO CAÍ](#)
- 20- [VALE DO RIO DOS SINOS](#)
- 21- [VALE DO RIO PARDO](#)
- 22- [VALE DO TAQUARI](#)

A dinâmica do OP-RS é composta de três fases que vão de março a setembro de cada ano. A 1ª fase começa no mês de março através das **Plenárias Regionais de Diretrizes (PRD)** que ocorrem nas 22 regiões do estado. Essas plenárias são abertas à participação de todos os cidadãos. Elas têm como função definir as diretrizes regionais, de caráter indicativo, para a discussão dos programas de desenvolvimento, obras e serviços. Essa discussão se realiza mediante diagnósticos

e diretrizes elaborados pelo Governo nas áreas de infra-estrutura, políticas sociais e desenvolvimento econômico de cada região. No mesmo dia e local das PRDs, ocorrem as **Assembléias Temáticas de Desenvolvimento (ATD)**. Essas assembléias, também abertas à participação universal dos cidadãos gaúchos, têm como função discutir e votar os Programas de Desenvolvimento prioritários para a respectiva região nos temas Agricultura, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento do Turismo, Geração de Trabalho e Renda, Gestão e Ações de Qualificação no Uso e Ocupação do Solo, Meio Ambiente, Gestão Urbano-Ambiental e Saneamento, Minas e Energia, Transporte e Circulação e Universidade Estadual. Com base nas informações oferecidas nas plenárias sobre o perfil sócio-econômico de cada região, os cidadãos votam em 3 temas diferentes e, dentro de cada tema, em um programa. Além disso, elegem os delegados temáticos que representarão as regiões nas Plenárias Regionais de Delegados (PRD).

Ainda na 1ª Fase, são realizadas, nos meses de março, abril, maio e junho, as **Assembléias Públicas Municipais (APMs)** em todos os municípios do estado. Estas assembléias começam com a Prestação de Contas do governo sobre os gastos públicos e a situação da execução do Plano de Investimento e Serviços dos anos anteriores. Posteriormente, os cidadãos gaúchos discutem as prioridades em Obras e Serviços de competência estadual nos temas Agricultura, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento do Turismo, Geração de Trabalho e Renda, Gestão e Ações de Qualificação no Uso e Ocupação do Solo, Meio Ambiente, Gestão Urbano-Ambiental e Saneamento, Minas e Energia, Transporte e Circulação e Universidade Estadual. Ao final do debate, cada cidadão vota, através de cédulas distintas, em 3 temas prioritários para Obras e Serviços de competência estadual para o seu município/região e 3 temas prioritários dos Programas de Desenvolvimento de abrangência estadual. Nesta mesma assembléia são eleitos os delegados que representarão os municípios na Plenária Regional de Delegados. O número de delegados eleitos é definido pelo número de participantes na APM, na seguinte proporção:

No. de participantes	Proporção	No. de delegados	Total de delegados
Até 300	1: 20*	15	15
De 300 a 600	1:30	+10	25
De 601 a 1000	1:40	+10	35
Acima de 1000	1:50	+X	35 + X

Fonte: Governo do Estado do RS

* 1:20 = 1 delegado para 20 participantes

Nos meses junho e julho inicia-se a 2ª Fase do OP-RS através das duas **Plenárias Regionais de Delegados** (PRD). Na 1ª Plenária, os delegados municipais e temáticos eleitos têm a função de (1) compatibilizar e sistematizar as demandas votadas, levando em conta as análises técnica, legal, financeira e de carência das Obras e Serviços em cada tema e a hierarquia estabelecida na votação da população nas APMs e ATD e (2) eleger os Conselheiros do OP-RS (COP-RS) e a Comissão Representativa.

Essa **Comissão Representativa dos Delegados** é composta por 10% dos delegados eleitos em cada município, sendo que cada município tem direito a pelo menos 1 delegado. A criação desta comissão foi uma iniciativa conjunta do governo e do COP no segundo ano do OP-RS. Sua função é coordenar o trabalho de compatibilização e sistematização da análise técnica, legal, financeira e de carência das demandas de cada tema com a hierarquia estabelecida na votação das APMs. Esse trabalho é realizado em conjunto com o GOF visando a elaboração do **Plano de Investimento e Serviços** para o ano seguinte. Essa Comissão é mais um elo de ligação entre o governo e os demais delegados.

A proposta final sobre as prioridades da região deverá ser apreciada e deliberada pela 2ª Plenária de Delegados a ser realizada no prazo máximo de 60 dias a contar da 1ª Plenária Regional dos Delegados.

A 3a. Fase do OP-RS ocorre com a posse do **Conselho do Orçamento Participativo – RS** (COP-RS) em meados de julho de cada ano. Este conselho tem a função de discutir, elaborar, apreciar, decidir e fiscalizar a receita e a despesa que são fixadas no Orçamento do Estado bem como deliberar sobre qualquer mudança ocorrida na dinâmica do OP-RS. Ele é composto por

204 membros. 160 são conselheiros eleitos, sendo 69 distribuídos proporcionalmente à população de cada região sobre o total da população do Estado (*princípio da representação política proporcional à população*), com um mínimo de 2 por região; 69 conselheiros distribuídos proporcionalmente à participação nas APMs de cada região sobre o total da participação no estado (*princípio da participação no processo de democracia direta*) e mais 22 conselheiros eleitos na ATD. 44 conselheiros são indicados por cada COREDES, 2 por região. Do conselho ainda participam 2 representantes e 2 suplentes vinculados ao GRC e ao GOF sem direito a voto. Uma vez eleita a Comissão Representativa e o Conselho do OP-RS, inicia-se a fase de Elaboração da Matriz Orçamentária e do Plano de Investimento e Serviços (PI).

A **Matriz Orçamentária** é um documento oficial com a previsão detalhada da distribuição dos gastos do Governo do Estado tais como despesas de custeio, pessoal, transferências legais para os municípios, pagamento da dívida da União, recursos para investimentos de caráter estadual e regional para atender as demandas do OP-RS e recursos repassados para a Assembléia Legislativa, Poder Judiciário e Ministério Público. Sua formatação ocorre nos meses de julho e agosto e leva em conta as prioridades escolhidas no OP-RS, tanto em Obras e Serviços quanto em Programas de Desenvolvimento do Estado, as necessidades do Governo para manter os serviços essenciais, os projetos e as obras em andamento e a estimativa de receita.

Após discussões internas realizadas com as Secretarias e os Órgãos estaduais tendo como base as demandas originadas nas assembleias do OP-RS e a projeção orçamentária para o custeio e os investimentos em cada órgão, a Matriz Orçamentária e a proposta do Plano de Investimento e Serviços (PI) são remetidas ao COP.

O **PI** é um documento público através do qual o governo apresenta o detalhamento de todas as obras, serviços e programas de desenvolvimento que serão executados a cada ano, contendo os respectivos endereços e valores a serem investidos. De posse deste documento, conselheiros,

delegados e a sociedade em geral podem efetuar o controle público da execução dos projetos previstos².

Na segunda quinzena de agosto e primeira de setembro, os Conselheiros levam a primeira versão da Matriz Orçamentária e a proposta do PI para as 22 regiões onde serão discutidas com os delegados regionais e municipais. Essa discussão deve levar em conta 1) as prioridades decididas pela população e 2) os critérios progressivos de distribuição dos recursos entre as regiões³.

No início de setembro, o retorno desse debate é apresentado ao Governo pelos Conselheiros. Nessa reunião, o COP-RS delibera a proposta orçamentária consolidada para o ano seguinte e a entrega para o governador do Estado.

Até o dia 15 de setembro, o governador deverá entregar a proposta à Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul. Dos dias 15/09 a 30/11 de cada ano é atribuição da ALRS apreciar, emendar e votar o Projeto de Lei do Orçamento do Estado.

Com isso encerra-se o ciclo do OP-RS em cada ano. Reuniões posteriores são realizadas entre os representantes do GRC, do GOF, os Conselheiros do OP-RS e os delegados da Comissão Representativa com o objetivo de avaliar o processo e reformulá-lo, seguindo, assim, o princípio de auto-regulamentação da dinâmica do OP-RS.

O quadro abaixo mostra o balanço do OP-RS 1999-2001 em termos de número de assembleias realizadas, participação dos cidadãos no estado, valor do orçamento de cada ano e o montante destinado à investimento, bem como as prioridades regionais e temáticas eleitas em cada um desses anos.

² Para qualificar a discussão sobre a proposta orçamentária e o controle público, os representantes de cada secretaria e órgão do governo devem prestar esclarecimentos necessários aos membros da Comissão Representativa e do Conselho. Além disso, o governo oferece um curso de formação sobre o orçamento público cujo objetivo é a qualificação destes atores para a elaboração e reprodução das informações.

³ Tendo em mente as diferenças existentes entre as 22 regiões do estado e a escassez de recursos para atender todas as demandas, elaborou-se uma metodologia para escolher as prioridades temáticas e critérios “objetivos e progressivos” para a distribuição de recursos entre as regiões. Tais critérios levam em conta a população de cada região (peso 2), as prioridades temáticas escolhidas em cada uma delas (peso 3) e a carência em infra-estrutura ou serviços (peso 4). Tanto a metodologia quanto os critérios são revisados pelo

Quadro Comparativo do OP-RS

	1999	2000	2001
Nº de Assembléias	644	670	735
Nº de Participantes*	188.533	281.926	378.340
% de Eleitores**	2,65	3,94	5,32
% da População***	1,85	2,76	3,71
Nº de Delegados	8.469	13.987	18.601
Orçamento Geral do Estado (bilhões de reais)	8.8	10.78	12.93
Prioridades Regionais	Agricultura, Educação e Saúde	Educação, Agricultura e Transporte	Educação, Saúde e Transporte e Circulação
Prioridades Temáticas	Agricultura, Geração de Trabalho e Renda e Transporte	Agricultura, Educação, Transporte e Geração de trabalho e Renda	Educação, Agricultura e Geração de Trabalho e Renda

Fonte: Pesquisa Ford: OP-RS/1999-2001, elaboração própria.

* Este número não distingue aqueles cidadãos que participam de mais de uma reunião

** Considerando 7.115.033 eleitores no RS (GRC)

*** **Considerando 10.187.798 habitantes no RS**

III - A disputa intra-elites em torno da implementação do OP-RS

Desde janeiro de 1999, as duas secretarias especiais que compõem a espinha dorsal do OP-RS - Gabinete de Relações Comunitárias e Gabinete de Orçamento e Finanças – começaram a preparar sua implantação nos municípios do Estado. O ponto de partida, segundo a Secretária Especial de Relações Comunitárias⁴, foi o mapeamento de todos os movimentos organizados das regiões. Uma vez identificadas as lideranças locais – sindicatos, associações de bairro, representantes das universidades, clubes de mães, movimentos sociais, enfim, toda a rede associativa imersa nos municípios e regiões do estado⁵ – buscou-se realizar o que a Secretária denominou de “rodadas de convencimento”, ou seja, reuniões preparatórias que tinham o objetivo de convencer as lideranças locais da importância da implantação do OP no estado. Esperava-se que, uma vez convencidos, estes atores se tornariam multiplicadores da idéia na medida que convenceriam suas bases e somariam esforços na organização dos eventos do OP-RS.

O trabalho de mapear e contatar essa rede associativa foi realizado pelos Coordenadores Regionais do OP. Esses coordenadores, segundo a Secretária, “também fazem parte da rede uma vez que são oriundos dos movimentos de base”.

Foi exatamente a presença destes coordenadores, nos diversos municípios-chave para a organização do OP, que criou a primeira grande reação a este programa. Uma disputa de poder entre as lideranças locais e regionais e os coordenadores foi instalada logo na primeira fase de implantação do OP. Essa disputa pode ser traduzida, em primeiro lugar, no impasse criado com os Coredes⁶. Aliados do processo de implementação do OP, representantes destes conselhos viram

⁴ Entrevista realizada em 07/2000.

⁵ Agradeço à Profa. Ana M. Doimo (UFMG) por ter me chamado atenção da importância dessa “rede associativa imersa” na operacionalização do OP no nível estadual.

⁶ **Coredes:** Conselhos Regionais de Desenvolvimento criados em outubro de 1994 pela Lei 10.283. **Atividades desenvolvidas pelos Coredes:** 1) colaboração com os órgãos estaduais da área de planejamento, instituições de ensino superior e outras entidades públicas ou privadas na elaboração de diagnósticos regionais, visando à preparação do Plano Estadual e dos Planos Regionais de Desenvolvimento e suas respectivas alterações e atualizações; 2) ajuda na identificação das principais

com “indignação” a presença dos coordenadores e, na medida que se sentiram desprestigiados, tomaram a decisão de romper com o Executivo Estadual (ZH, 13/03/99; p. 12)⁷.

Antes mesmo de seu lançamento oficial, criou-se um impasse entre representantes do executivo estadual, representantes dos Coredes e deputados da oposição (PMDB, PPB, PTB, PSDB, PFL).

Tal impasse tomou proporções jurídicas quando o deputado federal Alceu Collares, filiado ao PDT, um dos partidos que compunham a Frente que elegeu o atual governador, ingressou com uma ação popular contra o governo e em defesa dos Coredes.

Collares foi responsável pela implantação dos Coredes no Estado quando foi governador no período 1989-1993. A justificativa do ex-governador era a mesma dos presidentes dos Coredes, ou seja, teria havido um desprezo com um dos “principais” mecanismos de representação regional do Estado na medida que as funções dos Coordenadores se sobreporiam às dos presidentes dos Conselhos Regionais (ZH, 31/03/99; p.12).

O impasse entre os Coredes e o Executivo estadual foi resolvido mediante acordo firmado no qual foi previsto mudanças na organização e na metodologia do OP bem como na representação do COP.

No que diz respeito às assembléias do OP, os Coredes foram convidados a organizar as assembléias do OP-RS, a fazer parte da mesa coordenadora juntamente com os Coordenadores e a assinar todo o material de divulgação do OP-RS. No que diz respeito a metodologia, houve uma

necessidades de atendimento dos serviços prestados pelo Estado; 3) fiscalização da qualidade dos serviços prestados pelos órgãos estaduais; 4) colaboração na busca de fontes alternativas de recursos para o financiamento de investimentos públicos; 5) apoio às reivindicações de interesse regional junto ao governo federal; 6) engajamento na mobilização da comunidade local em torno das campanhas desencadeadas pelo governo do Estado. **Composição dos Coredes:** 1) Deputados Estaduais e Federais com domicílio eleitoral na área de abrangência do Conselho; 2) Prefeitos e Presidentes das Câmaras de Vereadores; 3) Representantes das instituições de ensino superior que atuam na região; 4) Representantes das associações, sindicatos e conselhos setoriais criados por lei – empresários e trabalhadores da indústria, comércio e setor serviço; empresários e trabalhadores rurais; cooperativas e associações de produtores; conselho de desenvolvimento municipal; movimentos ecológicos, comunitários; entidades da sociedade organizada e cidadãos residentes na região de abrangência. **Estrutura dos Conselhos:** Assembléia Geral Regional; Conselho dos Representantes; Comissões Setoriais (Coredes-RS, 1999).

⁷ Vale mencionar que a decisão do rompimento foi comunicada pelo então Presidente do Fórum dos Coredes que é filiado ao PT, mesmo partido do Governador e do ViceGovernador (ZH, 12/03/99; p. 12).

mudança nas etapas do processo: a primeira fase do OP-2000 começou pelas Plenárias Regionais de Diretrizes e não mais pelas Assembléias Municipais como em 1999. As listas de prioridades regionais - Diretrizes Estratégicas Regionais Pró-Desenvolvimento - passaram a ser definidas nestas plenárias junto com os Coredes, e a servir de parâmetro para a organização da Lista Tipo⁸, que serve de “roteiro” para a escolha das prioridades nas Assembléias Municipais. Com isso, o Executivo acatou a reivindicação dos Coredes de manter a definição das prioridades do OP em bases regionais. Entretanto, destes, o ponto mais polêmico foi a participação direta dos representantes dos Coredes no processo de deliberação das obras prioritárias de cada uma das 22 regiões. Os representantes dos Coredes não queriam abrir mão da prerrogativa de definir as políticas de desenvolvimento regional. Com a introdução do OP-RS, quem passaria a definir essa política seriam os delegados eleitos nos municípios e não mais os Coredes que não teriam direito a voto nas assembléias. Um novo impasse foi criado. Para resolvê-lo, foi sugerido um sistema misto de decisão através do qual os representantes dos Coredes seriam integrados ao COP, com direito a voto, sem passar pelo processo eleitoral pelo qual os delegados do OP estadual são eleitos. Embora com resistência, o Executivo acatou a demanda dos Coredes e cada um dos 22 conselhos passou a ter direito a indicar dois membros para o COP.

Um outro ponto de conflito entre Executivo, Coredes e Legislativo foi o cumprimento das prioridades definidas na Consulta Popular⁹. O atual governo teria ignorado, no primeiro

⁸ A **Lista Tipo** é um caderno distribuído aos participantes do OP-RS onde estão discriminados os programas, as obras e os serviços a serem escolhidos pelos mesmos. Este material tem como objetivo “orientar a população sobre os procedimentos para propor, debater e votar suas prioridades nos Programas Estaduais de Desenvolvimento e em Serviços e Obras de competência estadual para o Orçamento do Estado”. Cada Programa contém uma explicação sobre o que é, o público-alvo beneficiado e as ações e os instrumentos para viabilizá-lo. Na parte de Serviços e Obras, cada um deles são discriminados por tema, pelas secretarias responsáveis e uma pequena explicação do que se trata.

⁹ **Consulta Popular**: mecanismo de participação na definição das obras de investimento do estado criado no último ano do governo Antônio Britto (PMDB) pela Lei 11.179– Decreto no 38.610 de 25/06/1998. A Lei previa que pelo menos 35% dos recursos livres destinados para o investimento fossem rateados entre as 22 regiões dos Coredes. A partir desta distribuição, caberia aos Coredes elaborar uma lista de 10 a 20 obras consideradas prioritárias que seria submetida à votação popular através de urnas distribuídas nos municípios. As 5 prioridades mais votadas em cada região constariam no Orçamento para o próximo ano. (Governo do Estado do RS. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Ago/1998)

momento, as consultas realizadas no ano anterior com a justificativa legal que o Orçamento é uma iniciativa do chefe do Executivo e que a lei da Consulta é apenas facultativa. Tanto os representantes dos Coredes quanto os deputados de oposição (35 dos 55 deputados) ameaçaram entrar na justiça caso o governo não cumprisse a legislação e considerasse o plebiscito realizado no ano anterior. Diante desta ameaça, o governo se antecipou e entrou com uma ação direta de inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal demandando a suspensão da lei. O executivo argumentou que a Lei da Consulta feria a Constituição Federal (art. 165) que reserva à União o direito de estabelecer normas sobre o orçamento. Para a oposição, entretanto, a tentativa de suspensão das Consultas constituía uma prova cabal da utilização do OP como um “instrumento de propaganda das administrações petistas”(ZH, 20/05/99; p.6).

Nesse interim, o juiz da 2ª Vara da Fazenda Pública concedeu uma medida liminar que suspendeu os atos administrativos do governador referentes à implantação do OP. Enquanto não fosse julgado o mérito da ação, o governo do Estado não poderia usar veículos, pagar despesas e utilizar funcionários na implementação do OP. Embora o governo tenha recorrido judicialmente, a justiça manteve a liminar.

Mesmo com a derrota jurídica, a decisão do Executivo foi dar prosseguimento à dinâmica em curso do OP. Para isso, o executivo estadual contou com os delegados eleitos na primeira fase e toda aquela rede associativa já mencionada. Aos delegados eleitos foi repassada a tarefa de realizar as reuniões que faltavam para a conclusão do processo. Manifestações de protesto contra a decisão judicial envolvendo os delegados, funcionários do governo e movimentos organizados foram reportadas em todo o Estado.

A este quadro de disputa, pode ser acrescentado um outro ponto de conflito: os deputados de oposição, além de insistirem na manutenção da lei da Consulta Popular, passaram a exigir a regulamentação do OP-RS por lei.

Essa é uma antiga reivindicação da oposição no âmbito municipal que passou a ser defendida pelos deputados estaduais com o argumento de que legalizando-o, o “OP estaria sujeito ao controle de uma série de instituições, a começar pelos poderes Legislativo e Judiciário e deixaria de ser utilizado como *marketing* eleitoreiro e partidário” (Informativo do Deputado Paulo Odone – PMDB/maio-2000). Diante da recusa do Executivo cuja justificativa baseia-se no fato de “o OP ser um processo auto-regulamentado cujas mudanças são decididas pela população”¹⁰, esses mesmos deputados resolveram criar uma versão do OP no Legislativo. Segundo reportagem do jornal ZH, o bloco oposicionista passou a elaborar uma proposta de discussão popular dos orçamentos anuais inspiradas no modelo petista com o objetivo explícito de se contrapor ao OP Estadual (21/06/99; p. 14).

A proposta da ALRS foi utilizar os diversos conselhos existentes no estado - municipais e regionais - para debater o projeto orçamentário do governo. O debate começaria quando o projeto chegasse na ALRS. Em vez de utilizar das suas prerrogativas constitucionais de emendar o projeto orçamentário nos gabinetes e nas comissões parlamentares, os deputados de oposição propuseram fazer um debate externo nas 22 regiões do Estado.

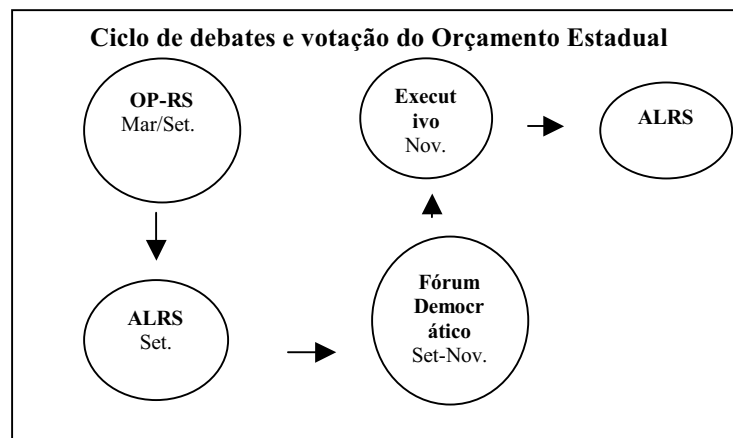
As emendas seriam apresentadas pelos Coredes, em seguida o tema seria tratado pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes) e nas assembleias públicas municipais por eles convocadas. Tal iniciativa recebeu o nome de Fórum Democrático de Desenvolvimento Regional¹¹.

¹⁰ Entrevista com o Secretário Especial do Gabinete de Orçamento e Finanças – 07/2000.

¹¹ O **Fórum Democrático** foi criado com o objetivo de viabilizar a participação dos cidadãos nas discussões da Assembleia Legislativa sobre questões prioritárias para o desenvolvimento do RS. **Objetivos:** 1) Debater com os cidadãos assuntos de interesse da sociedade; 2) Construir políticas regionais de desenvolvimento; 3) Propor investimentos de interesse regional; 3) Fiscalizar a aplicação de recursos públicos; 4) Dar conhecimento e assegurar a participação da sociedade gaúcha no processo de discussão do Projeto de Lei Orçamentária bem como fiscalizar e controlar a sua execução. **Quem participa:** 1) Cidadãos; 2) Representantes dos segmentos organizados; 3) Vereadores; 4) Prefeitos e 5) Deputados **Como Participar:** Comparecendo nas Assembleias Populares; através dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – Comudes e através dos Coredes. **Como as leis do orçamento podem ser modificadas:** através das emendas dos deputados; das emendas populares e das emendas dos Coredes. **Dinâmica do Fórum:** As emendas e a votação do projeto orçamentário se realizarão através de 4 etapas: 1) a ALRS

Assim como a implantação do OP estadual, a criação do Fórum Democrático causou uma série de conflitos entre governo e oposição: embora apoiado integralmente pelos deputados de oposição, os deputados governistas consideraram o Fórum um terceiro turno das eleições de 1998 e resitiram à sua implantação. Entretanto, um acordo firmado entre a ALRS, os Corede s, a União dos Vereadores do Rio Grande do Sul (Uvergs) e a Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) assegurou a confecção e a aprovação da Resolução n º 2771 de 8/9/199 que criou o Fórum na ALRS.

A partir de setembro de 1999, o estado do Rio Grande do Sul passou a contar com dois processos participativos na confecção orçamentária: o OP-RS, uma iniciativa do Executivo estadual e o Fórum Democrático, uma iniciativa dos deputados de oposição na ALRS. Criou-se, portanto, uma “onda participativa” em torno da definição do Orçamento do Estado que se estende de março à novembro.



recebe o projeto do Executivo e o entrega detalhado para os COREDES que ficam responsáveis pela análise das possíveis alterações; 2ª) Os COREDES encaminham as propostas aos Conselhos Municipais de Desenvolvimento; 3ª) Os COMUDES convocam assembleias populares em cada município para debater o projeto final; 4ª) as prioridades definidas nas Assembleias Municipais são encaminhadas à Comissão de Finanças e Planejamento da ALRS. Essa comissão promove Audiências Públicas nas 22 regiões do Estado com o objetivo de ouvir as necessidades locais. Depois das audiências, esta Comissão analisa a viabilidade técnica, financeira e jurídica das propostas recebidas. O texto final deve ser votado pela ALRS e sancionado pelo governador até o dia 30 de novembro. (Fórum Democrático – Democracia com Responsabilidade, s/d)

Depois das assembleias do OP, o texto orçamentário passou a contar com mais uma bateria de discussões em audiências públicas coordenadas pela Comissão de Finanças e Planejamento da Assembleia Legislativa¹². Essa Comissão, presidida por um deputado ligado ao partido do governo, sai em caravana pelas 22 regiões do Estado. As audiências públicas organizadas pelo Legislativo estadual são abertas à população e têm como finalidade debater e sistematizar as emendas que serão agregadas ao texto original do Orçamento. Tais emendas precisam ser assinadas por duas entidades representativas ou por pelo menos 500 pessoas, precisam conter a fonte de recursos e devem estar de acordo com o Plano Plurianual de Investimentos e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. Se aprovadas, serão votadas em plenário pelos 55 deputados. O texto final deve ser entregue ao governador até o dia 30/11 para ser sancionado até o dia 15/12. O governador pode vetar as emendas assim como a ALRS pode derrubar o veto do governador. Embora com resistência, o Executivo cedeu tanto em relação à realização das obras votadas na Consulta Popular que passaram a constar no projeto orçamentário do governo quanto em relação ao Fórum. O Secretário do Gabinete de Orçamento e Finanças passou a participar de todas as audiências públicas do Fórum prestando esclarecimentos e debatendo o projeto orçamentário elaborado.

¹² **Dinâmica das Audiências Públicas:** A proposta orçamentária é detalhado pelo Secretário Especial do Gabinete de Orçamento e Finanças; Representantes dos Coredes e Deputados discutem as emendas propostas; População questiona e apresenta sugestões por meio de emendas.

Balço do Fórum Democrático:

Ano	1999
Audiências Públicas	22
Participação	7.549
Número de propostas de emendas	501
Prioridades mais votadas	1 ^a) Asfalto, Estradas e Acesso Rodoviário; 2 ^a) Educação; 3 ^a) Agricultura; 4 ^a) Saúde

Fonte: Jornal ZH, 29/10/99, p.6

Depois de finalizada as audiências públicas do Fórum Democrático, o novo embate entre Executivo e Legislativo ocorreu em torno do número de emendas ao projeto. Sob forte crítica dos parlamentares de oposição ao projeto orçamentário enviado à ALRS que, segundo eles, não estava contemplando as promessas de campanha, o executivo começou a negociar o número de emendas propostas ao projeto orçamentário através do Fórum Democrático. Temendo sua desfiguração, o governo argumentou com base na tradição do Legislativo de não acatar um número excessivo de emendas (cf. quadro abaixo). Em função das negociações entre os dois poderes, as prioridades do projeto original do Governo foram mantidas em sua essência: das 1276 emendas apresentadas pelos deputados (415), pela população (177) e pelas comissões (648), apenas 224 foram aprovadas no plenário. Destas, o executivo vetou 92.

Número de emendas apresentadas e aprovadas pela Comissão:

Ano	1995	1996	1997	1998	1999
No. de Emendas	471	675	552	1758	251
Aprovadas	58	33	28	23	29

Fonte: Jornal ZH, 17/11/99, p.8

A aprovação do projeto foi comemorada tanto pelo governo quanto pela oposição. Governistas sentiram aliviados na medida que conseguiram preservar as prioridades do OP estadual e evitar

mudanças maiores no projeto orçamentário. A oposição ficou satisfeita por ter conseguido aprovar suas emendas através do Fórum Democrático, obrigando o governo a reconhecê-lo. Por fim, depois de oito meses de discussão em todo o Estado, o Orçamento Estadual para 2000 foi aprovado

As polêmicas em torno do projeto do Executivo no que diz respeito à confecção do Orçamento do estado redefiniram a agenda do Legislativo. O ano de 2000 iniciou-se com uma reorientação do Legislativo de aproximar mais da sociedade. Tal orientação pode ser comprovada pelo depoimento do novo presidente da casa, deputado Otomar Vivian (PPB) : “a essência da AL é a democracia representativa mas todos nós estamos vendo um avanço da democracia participativa” (ZH, 31/01/2000; p.6). O pepebista tinha como meta para o seu mandato reforçar essa linha de atuação que no ano anterior culminou com o surgimento do Fórum Democrático.

Tal declaração pode ser considerada uma demonstração do “consenso” que estava formado em torno do modelo participativo introduzido pelo Executivo para elaborar o orçamento do Estado. Uma vez que não podia se opor às Assembléias do OP sem se desgastar politicamente, a estratégia da oposição foi criar novos fóruns participativos que dessem legitimidade às emendas ou vetos que seriam apresentados.

Assim como o atual presidente, o ex-presidente da ALRS, deputado Paulo Odone (PMDB), também ressaltou a importância da dinâmica participativa que agora era executada pelos dois poderes. Segundo Odone, um dos pontos positivos de sua gestão teria sido a criação do Fórum Democrático e o surgimento de um “novo clima” nas relações entre os poderes. Para o deputado, o diálogo entre os dois poderes teria avançado e as dificuldades anteriores estavam sendo superadas.

Em que pese o diagnóstico apresentado, os dois anos subsequentes do governo Olívio Dutra mativeram o mesmo padrão do primeiro ano, ou seja, foram marcados por um série de conflitos entre os dois poderes resolvidos, por vezes, por decisão judicial. Além da presença do Judiciário, tanto o Executivo como o Legislativo contaram com os seus respectivos fóruns participativos.

Duas situações ilustram bem como esses fóruns reconformaram os impasses criados entre os dois poderes: 1) a discussão sobre a mudança da Matriz Tributária do Governo e 2) o debate sobre a implantação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS)¹³.

Em meio à comemoração resultante da decisão do Supremo Tribunal da Justiça (STJ) de liberar os gastos públicos na execução do OP-RS, o Executivo se deparou, no segundo ano, com a resistência da ALRS em alterar as alíquotas do ICMS que, segundo o governo, promoveria justiça fiscal no estado. No ano seguinte, um novo impasse foi criado frente a proposta do executivo de implementar uma das principais demandas do OP-RS e promessa de campanha do atual governador: a UERGS. Tanto as plenárias do OP-RS quanto as do Fórum Democrático passaram a ser palco de discussões e deliberações de dois temas contenciosos entre as casas.

Através das assembléias do OP-RS, o executivo tem a possibilidade de publicizar tais conflitos e debater com a população, politizando, assim, o debate. Uma vez convencidos da validade das propostas do Executivo, os Conselheiros do OP prescionam os seus representantes no Legislativo que, por sua vez, têm de explicar porque não devem acatar essa ou aquela proposta gestada no âmbito governamental. Para tal, o Legislativo utiliza o espaço do Fórum Democrático com o intuito de debater e justificar junto a população o possível veto ao Executivo e, quando for o caso, qualificar as propostas encaminhadas antes de serem votadas no plenário da ALRS. Esse foi o padrão de solução dos conflitos nos dois casos mencionados.

Dado que a mudança na Matriz Tributária já tinha sido vetada pelo Legislativo no ano anterior, o governo introduziu esse debate nas assembléias do OP-RS/2000 argumentando que as mudanças, realizadas através da Matriz Tributária, seriam essenciais para o cumprimento das despesas do Orçamento. Embora contando com o apoio do COP-RS e de parte dos prefeitos que seriam beneficiados com o aumento seletivo do ICMS, o Executivo não conseguiu implementar sua proposta. A Assembléia Legislativa-RS, que considerava uma “chantagem” do governo vincular o aumento das alíquotas do ICMS ao cumprimento do projeto orçamentário, vetou o projeto por

¹³ Descrição mais detalhada destas iniciativas e do impasse decorrente encontra-se em Faria (2002)

ampla maioria. Entretanto, antes de fazê-lo, os deputados realizaram, no interior do Estado, uma série de debates sobre o tema reunindo no Fórum setores como entidades empresariais e trabalhistas, entidades civis, representantes do OP, representantes do governo e da oposição e a mídia.

No caso da criação da UERGS o padrão de conflito foi o mesmo embora a solução tenha sido diferente. O projeto de Lei 01/2001 que versava sobre a criação da UERGS sofreu inúmeras críticas na ALRS . Para a maioria dos deputados, o projeto, como foi elaborado, “constituiu um cheque em branco para o governo e uma ilusão para os milhares de estudantes que sonham com o ensino de 3º grau gratuito” (RS - Diário da Assembléia/abril-maio de 2001). Diante da reação dos parlamentares, a Mesa Diretora da ALRS decidiu que o Fórum Democrático concentraria seus esforços no projeto de criação da UERGS. Pela primeira vez, o Fórum discutiu um tema desvinculado da área orçamentária.

Além de debater o assunto nas assembleias do OP, a população gaúcha pôde discutir e apresentar emendas ao projeto de Lei 01/2001 nas audiências públicas organizadas pela Comissão de Educação, Cultura, Desporto, Ciência e Tecnologia da ALRS. A caravana do Fórum Democrático começou em abril e prosseguiu até o final de maio, contando com uma participação expressiva da população gaúcha¹⁴. O objetivo foi coletar sugestões da comunidade que orientassem na apreciação do projeto. Temas como custo e financiamento da nova instituição levaram representantes de diversas categorias do ensino médio e universitário a polemizarem com o Executivo. Após um ciclo de 22 audiências públicas no interior do Estado, a Comissão responsável sistematizou as emendas protocoladas e as propostas recebidas durante o Fórum. O governo, por sua vez, modificou a proposta inicial em decorrências das sugestões colhidas nas

¹⁴ A pesquisadora presenciou uma Reunião do Fórum Democrático sobre a UERGS em Novo Hamburgo (10/05/2001) que contou com a participação de mais de 600 pessoas. Os dados sobre a participação total nos 22 fóruns não foram computados pela Secretaria do Fórum Democrático mas o padrão participativo das audiências foi, segundo o secretário executivo do mesmo, igual ou superior à reunião do Fórum de Novo Hamburgo.

audiências públicas. Ao final do processo, o projeto teve aprovação unânime dos 40 deputados que participaram da sessão.

O saldo das discussões do Fórum Democrático sobre o projeto da UERGS pode ser considerado positivo para os dois lados: para a oposição que temia que o projeto da UERGS fosse um “cheque em branco para o atual governo”, a discussão permitiu que os seus representantes se apropriassem mais de um projeto gestado pelo executivo e aprovado pela população nas assembléias do OP; para o governo, co-gestor de uma demanda histórica no estado, as sugestões oriundas das audiências públicas serviram para aprimorar o seu projeto.

IV – Fatores explicativos das inovações institucionais no RS: uma interpretação preliminar do caso

O OP-RS, como de resto a maioria dos Orçamentos Participativos criados nos municípios brasileiros, são arranjos políticos que envolvem a participação e a deliberação direta dos cidadãos sobre a alocação dos recursos do orçamento municipal e estadual¹⁵.

A questão da deliberação tornou-se crucial ao debate acadêmico atual. Isso se deve em parte ao diagnóstico de que os mecanismos clássicos de representação têm sido incapazes de exercerem seu papel principal, qual seja, o de representar os cidadãos. Em outras palavras, poderemos falar de uma “crise da democracia representativa” no âmbito da literatura crítica. Diante de tal circunstância, novos arranjos institucionais passaram a ganhar maior atenção, como alternativas para “aperfeiçoar” a democracia moderna, que não descartam de vez o princípio representativo. Portanto, o objetivo não é substituir a democracia representativa, mas aprimorá-la.

No caso brasileiro, a emergência do OP vem proporcionando um debate profícuo sobre a legitimidade democrática deste novo modelo de gestão pública, implementado, na maior parte das vezes, por prefeituras petistas. Embora não seja uma novidade completa no cenário nacional,

dados que temos desde a década de 70 vários experimentos de gestão participativa, o OP ganhou maior visibilidade na medida que conseguiu imprimir um modo diferente de gestão da “coisa pública”. De um modo geral, a literatura sobre o tema ressalta seu caráter democratizador e distributivista, e sua capacidade de impor limites a uma das práticas mais usuais de inclusão dos cidadãos na esfera política brasileira: o clientelismo.

A análise do OP-RS, caso específico deste trabalho, não pode ser feita sem esta contextualização prévia. Ou seja, o OP estadual surge em um contexto determinado: um estado governado pelo Partido dos Trabalhadores com uma experiência de 12 anos de implementação do OP na capital do estado. Experiência essa considerada modelo para diversas administrações do país com diferentes filiações partidárias. Se a história importa na construção dos arranjos institucionais, o caso do OP de Porto Alegre conta, sem dúvida, como uma das variáveis explicativas para a implantação do OP-RS. Em suma, o que estamos dizendo é que o OP tornou-se uma marca das gestões petistas e, principalmente em Porto Alegre, um capital político através do qual as administrações petistas disputam com a oposição uma certa visão de como gerir a coisa pública. Em parte, sua implantação no nível estadual, também governado pelo PT, deve ser vista como um encadeamento lógico da estratégia político-administrativa do partido.

Duas variáveis poderiam, portanto, explicar sua implementação: 1) o compromisso dos gestores petistas com a tradição participativa ou a vontade política destes gestores de implementar formas participativas de gestão pública e 2) a resposta positiva que está prática vem alcançando principalmente em Porto Alegre onde o PT governa pelo 4º mandato consecutivo¹⁶.

Não obstante, a replicabilidade do OP no nível estadual coloca desafios e gera padrões de comportamentos diferentes do nível municipal. Uma série de variáveis atestam a complexidade

¹⁵ Nem todos os OPs implantados no país possuem tais fóruns. Embora utilizem a mesma terminologia – OP – a dinâmica nem sempre é a mesma. Para uma diferenciação mais detalhada ver Fase: Fórum Nacional de Participação Popular, 2001.

¹⁶ A vitória do PT em Porto Alegre não pode ser atribuída somente a existência do OP mas, sem sombra de dúvida, esta política foi no mínimo um forte determinante.

envolvida na passagem do OP municipal para o estadual: 1) a extensão territorial e número de atores envolvidos¹⁷, 2) os tipos de programas, obras e serviços discutidos 3) o tamanho e a capacidade da burocracia estadual, 4) a capacidade de influência e/ou resistência das elites políticas regionais. No caso municipal, a relação do executivo com a população ocorre de forma direta nas assembleias do OP. No caso estadual, essa relação é mediada pelo executivo municipal, legitimamente eleito, e pelas lideranças regionais.

Todas essas variáveis incidem no processo de implantação do OP-RS, exigindo de seus “designers” uma atenção constante na coordenação desta política. Nosso interesse aqui, entretanto, se voltará, tão somente, para o impacto da implantação do OP-RS no sistema político estadual, ou seja, para a reação das principais elites regionais frente ao OP-RS. Como mostramos na seção 3, a reação das diversas entidades representativas do estado como os Coredes, a Famurs, a Uvergs e o Legislativo estadual à implantação do OP precisou, por vezes, ser intermediada pelo Judiciário, dada a ausência de diálogo entre as partes em conflito. Esse padrão de comportamento sustenta, por si só, a tese da complexidade na medida que o padrão de conflito gerado neste nível alcançou proporções maiores do que o gerado no nível municipal e redefiniu de certa maneira a agenda dos poderes neste estado.

Algumas análises sobre o OP municipal, por exemplo, enfatizam o impacto que a sua implantação teve nos legislativos municipais (Faria,1997; Fedozzi, 1999; Melo, 2000). Dado que os vereadores têm quase sempre a função de agenciar demandas individuais e coletivas junto aos

¹⁷ Estamos partindo do pressuposto, apoiado na literatura sobre democracia, que tamanho importa. Ou seja, parafraseando Dahl (1998), ambos, número de pessoas da unidade política e a extensão de seu território trazem consequências para a democracia. Segundo este autor, existe uma lei do tempo e dos números que determina que quanto maior o tamanho territorial e o número de pessoas envolvidas maior o limite para a cidadania cívica. Em outras palavras, menos os cidadãos podem participar diretamente das decisões do governo e mais eles têm de delegar autoridade aos outros (p. 110). Sendo assim, a operacionalização do OP estadual traz problemas que não são colocados para esta mesma política no nível municipal, obrigando os seus coordenadores a repensarem como compatibilizar o modelo deliberativo em fóruns com os processos de tomada de decisão necessários para operacionalizar o projeto orçamentário estadual. Como vimos na primeira seção deste texto, a criação de mais mecanismos representativos no interior do OP-RS demonstra como a coordenação do OP respondeu ao desafio de compatibilizar a democracia direta em um ambiente mais complexo e o processo de tomada de decisão em torno da confecção do Plano de Investimento. O

órgãos governamentais, o OP tornou-se uma ameaça à legitimidade representativa de seus mandatos, uma vez que seus fóruns participativos constituem canais diretos de negociação entre a população e o Executivo municipal. De um modo geral, a reação dos vereadores foi, no primeiro momento, de repúdio à implantação do OP. Posteriormente, contudo, eles começaram a disputar com as lideranças locais a alocação dos recursos do orçamento e com a própria administração municipal a paternidade das obras executadas. As tentativas de mudança institucional no legislativo municipal como resposta ao novo arranjo participativo parecem não ter vingado. Em Porto Alegre, por exemplo, a iniciativa de implementar o projeto “Câmara Comunitária” com o objetivo de aproximar o Legislativo das comunidades e democratizá-lo resumiu-se a uma única sessão inaugural na própria Câmara dos Vereadores (Câmara Municipal de Porto Alegre apud Fedozzi, 1999, p. 228). O que permanece no caso de Porto Alegre é a reivindicação por parte da Câmara Municipal de institucionalizar o OP. Assim como ocorreu no nível municipal, essa mesma reivindicação foi feita no nível estadual com base na acusação de que o OP é utilizado como um “*marketing* eleitoreiro do PT”. Diante da resistência dos gestores municipais e estaduais à demanda de institucionalização, a atitude da ALRS frente a implantação do OP-RS foi bem diferente. Se levarmos em conta a tese sobre a facilidade que os governadores brasileiros, “os Barões da República”¹⁸, possuem para implementar e impor suas políticas, sem grande resistência dos legisladores estaduais e/ou as elites executivas regionais, a reação dos deputados opositores na ALRS frente a ameaça “do jeito petista de governar” ganha maior relevância.

recurso utilizado foi a criação da Comissão Representativa que junto com os Conselheiros do OP constituem o elo de comunicação dos cidadãos e delegados com o governo.

¹⁸ Segundo Abrúcio (1998), o sistema político estadual no Brasil é definido basicamente pelo Governador que possui instrumentos políticos suficientes para cooptar a classe política formando coalizões que tornam o executivo estadual um poder sem controle institucional. Isso caracterizaria o que o autor denomina de Ultrapresidencialismo estadual. No que diz respeito especificamente ao Orçamento estadual, o autor afirma que, de um modo geral, as Assembleias Legislativas brasileiras tiveram um papel meramente homologatório no período analisado (91-94) baseado no que ele chama de “pacto homologatório” que ocorre entre executivo e legislativo estaduais. Dois elementos sustentam tal pacto: a cooptação dos deputados através da distribuição dos recursos clientelistas e a ausência de participação e responsabilização dos parlamentares diante das políticas públicas implementadas pelo Executivo (pp. 113-115).

O que explicaria a reação da oposição na ALRS ao OP-RS? Porque essa reação resultou na ampliação dos fóruns participativos no Estado?

No presente texto, essas questões serão avaliadas levando em conta 3 variáveis principais: 1) a rede associativa existente no RS; 2) o sucesso do OP municipal em Porto Alegre e 3) a percepção (ou o cálculo político, se quiserem) de certos atores do legislativo estadual de que a criação de mais um canal participativo nos moldes petistas daria maior legitimidade as suas ações tanto em termos das emendas parlamentares quanto em termos dos possíveis vetos às propostas do executivo. Diante do conflito de poder estabelecido, a solução encontrada parece ter sido a linguagem comum aos gaúchos: mais participação.

1) Rede Associativa:

Em que pese as diferenças regionais existentes no âmbito estadual, onde algumas regiões apresentam uma tradição associativa maior do que as outras como é, por exemplo, o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre, a densidade associativa do Rio Grande do Sul é oriunda dos diversos movimentos populares e sociais que emergiram no período anterior e deram sustentação ao processo de redemocratização no país (Baierle, 1992; Silva, 2000), do sistema partidário competitivo composto por partidos bem estruturados regionalmente como é o caso do PT, PPB, PMDB, PTB, PDT, além dos partidos com menor representação como o PFL, PSDB, PC do B e o PPS, de uma série de entidades representativas como a dos trabalhadores rurais – Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG), Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA), Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) – do movimento sindical (CUT e CGT), dos municípios (FAMURS), dos empresários (FEDERASUL), dos vereadores (UVERGS), além dos inúmeros Conselhos como os Coredes, os Comudes, os Conselhos de Educação, Saúde, Direitos Humanos etc...

Essa rede composta por diferentes atores foi extremamente importante na operacionalização tanto do OP-RS como do Fórum Democrático. Parte dela sustentou, por exemplo, a organização do OP

estadual no período em que o governo foi impedido judicialmente de alocar recursos estaduais para sua organização. Como declarou o presidente da CUT/RS, “a CUT, seus sindicatos, os partidos políticos que sustentam o governo e outras entidades têm garantido o apoio, a sustentação, os recursos e os encaminhamentos necessários para que este processo de democracia e transparência funcione” (Marques, 1999, p.185). Ademais, ao pesquisarmos o perfil político de parte dos delegados do OP veremos que estes atores estão intimamente vinculados a essa rede. A tabela abaixo ilustra as suas diversas filiações representativas.

Participação em Entidades (OP-RS/2001)¹⁹

O delegado participa/participou em	Sim	Não	NR
Associação de Moradores	54.0	15.8	30.2
Grupos religioso ou cultural	25.6	16.2	58.2
Partidos Políticos	35.7	18.7	45.6
Sindicatos	14.5	22.7	62.8
Conselhos Populares	14.7	20.2	65.1
Conselhos Setoriais	7.1	22.9	70.0
ONGs	9.0	22.1	68.9
Outros(as)	18.0	16.0	66.0

Por outro lado, a constituição do Fórum Democrático contou com o apoio, como vimos, dos Coredes, Comudes, de entidades representativas dos municípios, dos vereadores, dos empresários, dos diversos conselhos setoriais existentes. Embora não podemos determinar com exatidão os vínculos políticos daqueles que frequentam as audiências públicas realizadas pelo Fórum, podemos inferir que, tal como os delegados do OP-RS, o público deste fórum é filiado a alguma entidade representativa dado que a vocalização das demandas nas audiências pressupõe, constitucionalmente, vinculação associativa. Somente aqueles representantes de entidades têm direito a voto nestas reuniões.

O que temos, portanto, neste estado é um conjunto de atores com uma experiência associativa que fornece um ambiente propício à criação de experiências democrático-deliberativas como o OP-RS e o Fórum.

2) O sucesso do OP-PoA:

O êxito que estamos atribuindo ao OP-PoA baseia-se em uma série de análises sobre o tema em questão²⁰. Depois de 12 anos de sua implementação, esse mecanismo contribuiu tanto para a democratização das relações entre o poder público municipal e a sociedade civil quanto para uma distribuição mais equitativa dos bens públicos municipais, gerando aquilo que Santos (1998) denominou de “democracia distributiva”.

Como aponta Avritzer (2000), o primeiro elemento que confirma tal democratização seria a própria dinâmica do OP. As assembleias municipais ao criarem um método público de decisões das obras pela população acabam por fornecer uma outra resposta ao particularismo e a forma

¹⁹ Questionário aplicado aos delegados do OP-RS/2001 da Região Metropolitana Delta do Jacuí. Cf. Faria, 2001.

²⁰ Para uma explicação deste êxito ver artigo nesta coletânea: Silva, 2002

opaca de tomada de decisão usual nas administrações brasileiras. Além disso, a formação de instâncias como o Conselho do OP permite aos representantes monitorarem as ações da Prefeitura rompendo também com a prática de insulamento das burocracias locais. Ademais, ao transferir para a população a decisão sobre a distribuição dos bens públicos, por meio das assembléias públicas e de critérios publicamente discutidos, o OP-PoA obstaculiza a ação dos mediadores políticos (vereadores, agentes da administração municipal etc...) criando uma relação mais êquanime na distribuição destes bens (Avritzer, pp. 14-15).

O efeito do OP pode ser sentido também na própria burocracia municipal. Navarro (1998) mostra, por exemplo, como a implantação deste mecanismo afetou positivamente a capacidade da administração municipal de construir, na cidade, a rede de saneamento público. Depois do OP municipal, o desempenho dos órgãos responsáveis aumentou tanto quantitativamente quanto qualitativamente. Ora, maior eficiência da máquina em implementar tais serviços acaba por gerar maior equidade no atendimento das demandas resultantes deste processo participativo²¹.

Tais fatos podem atestar o êxito que este mecanismo participativo tem tido no nível municipal. Tal êxito, se constitui em um ganho para os cidadãos de Porto Alegre e para a administração petista, representa uma ameaça para a oposição que, segundo o ex-presidente da ALRS, “nunca mais conseguiu governar o município”.

3) O cálculo político dos deputados:

O contexto político que levou a criação do Fórum Democrático está intimamente relacionado, como apontamos na seção anterior, à implantação do OP-RS. A visão dos deputados, principalmente da oposição, é a de que o OP-RS é uma forma de legitimar a proposta de governo na medida que esta, através das assembléias do Orçamento Participativo, ganha respaldo popular

²¹ Outras variáveis que comprovam o caráter distributivista do OP-PoA: ver artigo nesta coletânea de Marqueti, 2001.

e, com isso, dificulta a ação dos parlamentares no sentido de emendar ou vetar aquilo que teria sido legitimamente aprovado pelo povo.²²

Diante de tal avaliação, a oposição, que detem 35 dos 55 deputados eleitos no mesmo pleito que escolheu o governador Olívio Dutra (PT), buscou politizar o debate em torno do Orçamento estadual através das audiências públicas do Fórum Democrático. A ALRS criou o Fórum com o intuito de debater a peça orçamentária enviada pelo Executivo e ganhar legitimidade para as possíveis emendas e vetos. O recurso ao arranjo político participativo criado pela ALRS permitiu que os deputados disputassem com o Executivo a legitimidade do projeto orçamentário e continuassem a exercer o seu papel de “agenciamento” na medida que garantem as verbas necessárias às suas clientelas por meio de emendas na votação da Comissão. Como os programas temáticos, as obras e os serviços do OP-RS, tais emendas passaram a ter também respaldo popular. Mas esse não teria sido o único efeito do Fórum: segundo o presidente da Comissão de Finanças e Planejamento da ALRS (1999-2001), tal arranjo teria proporcionado (1) uma racionalização do número de emendas propostas (cf. quadro da p. 16), sejam elas de origem popular, dos deputados ou das Comissões Parlamentares; (2) uma ampliação do debate sobre o orçamento na medida que setores que não participaram do OP-RS encontraram nas audiências do Fórum um espaço para a debater e demandar propostas que não foram contempladas pelo OP-RS e, por fim, (3) mais uma oportunidade para o executivo reafirmar o seu projeto Orçamentário na medida que o secretário do GOF é convidado a apresentar e debater com a população e os deputados presentes o projeto original e as possíveis emendas apresentadas²³.

Os debates ensejados pela criação da UERGS, por exemplo, ilustram, a meu ver, o círculo virtuoso que este desenho participativo causou na relação Executivo e Legislativo estaduais. Segundo o presidente da ALRS (2001), Sérgio Zambiasi (PTB), se o projeto de autoria do

²² Tal afirmação apareceu nas entrevistas realizadas com os dois presidentes da ALRS (mandatos 1999 e 2001).

²³ Entrevista realizada com o Presidente da Comissão de Finanças e Planejamento da ALRS em 07/2000.

Executivo não fosse publicamente debatido nas audiências do Fórum, as emendas que com certeza os deputados fariam ao projeto inicial seriam alvo de críticas do Executivo, de polêmica com a população e indutora de mais um desgaste desnecessário. Uma vez debatido com os diversos setores representativos, os deputados sentiram-se mais confiantes em relação às possíveis emendas que seriam feitas. As discussões prévias informaram, portanto, o voto dos parlamentares e, por outro lado, informaram também a decisão do Executivo de aperfeiçoar o projeto.

Mas a virtude do debate estabelecido não está unicamente na capacidade dos parlamentares de emendar ou não os projetos do Executivo com respaldo popular, mas no fato do Legislativo começar a exercer uma de suas mais importantes funções, qual seja, a de contrapeso ao poder Executivo. Aqui vale a pena voltar à tese dos “Barões da República”. Segundo Abrúcio (1998), em quase todos os estados brasileiros, a força dos governadores reside, em parte, na neutralização do controle institucional dos outros poderes sobre o executivo, destruindo, assim, o princípio de *checks and balances* (Abrúcio, p. 111). A introdução do OP-RS e do Fórum Democrático no Rio Grande do Sul reforça, na minha opinião, tanto os mecanismos verticais de controle do executivo quanto os horizontais. Na medida que publicizam o debate, os deputados, mesmo que apoiados em cálculos estritamente eleitoreiros, acabam por ajudar a população gaúcha a aperfeiçoar projetos relevantes e a fiscalizar a capacidade de execução desses pelo Executivo. Juntamente com a Comissão Representativa e o Conselho do OP-RS, os deputados passam a ter incentivos para controlar o governo no que diz respeito ao cumprimento daquilo que foi gestado nas assembleias do OP, tornando a peça orçamentária, que de um modo geral é uma ficção no Brasil, algo real²⁴.

²⁴ A tentativa da oposição de passar uma emenda constitucional que obriga o governo a cumprir aquilo que está na Lei Orçamentária tem, a meu ver, um duplo sentido: por um lado, é mais uma forma de oposição ao atual governo e uma tentativa de desgastar o seu principal instrumento de gestão pública, mas por outro lado, eles exercem o papel de fiscalizador da capacidade de execução do executivo da Lei Orçamentária e reforça, assim, o “espírito” do OP.

V - Notas Conclusivas:

O presente texto buscou mostrar como a iniciativa de implementação do OP-RS e as resistências e respostas institucionais que esta suscitou contribuíram para o aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos do estado do Rio Grande do Sul.

O esforço de reproduzir no contexto da política estadual um arranjo participativo bem sucedido no nível municipal desencadeou um processo de aperfeiçoamento do “jogo democrático” com possíveis efeitos de justiça distributiva que devem ser avaliados em trabalhos futuros.

Tal processo de aperfeiçoamento estaria vinculado à formação de novos espaços participativos através dos quais os cidadãos gaúchos tiveram a oportunidade de vocalizar as suas demandas e informar tanto as decisões do executivo quanto do legislativo. Na busca de legitimidade para as suas ações tanto o Executivo quando o Legislativo resgataram um componente importante da democracia: o debate público. Tal debate acabou conformando a ação dos representantes públicos, como mostramos no caso da criação da Universidade. Na medida que influenciaram a ação dos deputados e dos administradores, tais fóruns permitiram aos cidadãos deste estado tomar parte do processo decisório. A legitimidade destes desenhos residiria exatamente aí, na ampliação de espaços efetivos onde os cidadãos têm a possibilidade de ser co-gestores da decisão pública. Além disso, ao disputar com o executivo a originalidade da sua iniciativa, criando mais fóruns participativos, a oposição tem tido a oportunidade de exercer um outro papel importante no cenário democrático: o papel de fiscalizador do Executivo. O que se tem hoje no Estado, portanto, é uma dupla afirmação das formas deliberativas de construir o Orçamento Estadual: o Executivo as defende como um modelo democrático de gestão pública e o Legislativo como uma forma de disputar e controlar o poder executivo. A meu ver, nesse “jogo” quem ganha é a população gaúcha.

Referências Bibliográficas:

- Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. 2001. **Legislando**.
- Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. **Fórum Democrático**. www.al.rs.gov.br
- Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. 1999. **Fórum Democrático**.
- Abrúcio, F. L. 1998. **Os Barões da Federação. Os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Editora Hucitec. Departamento de Ciência Política, USP
- Avritzer, L. 2000. Sociedade Civil, Espaço Público e Poder Local: uma análise do Orçamento Participativo em Belo Horizonte e Porto Alegre. IN: **Relatório Final do Projeto Civil Society and Governance**.
- Baierle, S. G. 1992. Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. Campinas: Unicamp, **Dissertação** (Mestrado em Ciência Política).
- CRC/PMPA - CIDADE - Gianpaolo Baiocchi (University of Wisconsin). 1998. **Quem é o público do OP 1998**.
- Coredes-RS. 1999. Pró-RS – **Estratégias Regionais Pró-Desenvolvimento do RS**.
- Dahl, R. 2000. **On Democracy**. Yale University Press
- Faria, C. 2002. Considerações sobre a dinâmica, a implementação e os atores do OP-RS. Relatório de Pesquisa. **(mimeo)**
- Faria, C. 1997. O Orçamento Participativo em Belo Horizonte: uma idéia que deu certo? Texto apresentado no XXI Congresso da Associação Latino-Americana de Sociologia. **(mimeo)**
- Fedozzi, L. 1999. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial. Rio de Janeiro: Fase/IPPUR.
- Governo do RS. OP-RS. **Participar é Construir**. 2000
- Governo do RS. OP-RS. **Plano de Investimento e Serviços**. 2000
- Governo do RS. OP-RS 2001/2002. **Regimento Interno: Critérios e Metodologia**.
- Governo do RS. OP-RS. **Orientações para Propostas, Debates e Votações nas Assembléias 2001**.
- Governo do RS. OP-RS. **O processo em 2001. Para elaborar o Orçamento Estadual de 2002**.

Governo do RS. OP-RS. **Prioridades do Estado. Temática de Desenvolvimento & Obras e Serviços. 2000**

Governo do RS. OP-RS. **Prioridades do Estado. Temática de Desenvolvimento & Obras e Serviços. 2001**

Governo do RS. OP-RS. **Proposta de Processo para o OP 2000/2001**

Governo do RS. OP-RS/2001. **Construção de uma Nova Matriz Tributária de Investimentos e Salarial.**

Governo do RS. OP-RS/2001. Plenária Regional de Diretrizes. **Perfil da Região Metropolitana Delta do Jacuí.**

OP-RS. www.estado.rs.gov.br

Governo do Estado do RS. 1998. **Consulta Popular.** Secretaria da Coordenação e Planejamento.

Governo do RS. Secretaria da Educação. 2001. **Universidade Estadual-RS.**

Mello, M. A; Resende, F. e Lubambo, C. 2000. Urban Governance, Accountability and Poverty: the politics of Participatory Budgeting in Recife, Brazil. University of Birmingham. **(mimeo)**

Navarro, Z. 1998. Affirmative democracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil. **World Bank.**

Przeworski, A; Stokes, S & Manin, B. 1999. **Democracy, Accountability and Representation.** Cambridge University Press.

SILVA, M. K. 2001. Construção da “participação popular”: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. Porto Alegre: UFRGS, **Tese** (Doutorado em Sociologia).

Souza Santos, B. 1998. Participatory Budgeting in Porto Alegre: toward a redistributive democracy. **Politics & Society**, vol. 26 n. 4.

Souza, Ubiratan. 1999. **Orçamento Participativo – Experiência do Rio Grande do Sul.**

Texto para Discussão. 1998. **Programa de Governo da Frente Popular.**