

**Universidade Federal de Minas Gerais**  
**Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas**  
**Programa de Pós-graduação em Ciência Política**

**O Orçamento Participativo em face dos dilemas teóricos e  
práticos da democracia contemporânea: uma comparação das  
experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre**

Belo Horizonte, março de 2012

Neimar Duarte Azevedo

**O Orçamento Participativo em face dos dilemas teóricos e práticos da democracia contemporânea: uma comparação das experiências de Belo Horizonte e Porto Alegre**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção do título de doutor em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Bruno Pinheiro Wanderley Reis

Belo Horizonte  
Departamento de Ciência Política  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas  
2012



Universidade Federal de Minas Gerais  
 FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
**PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**  
 Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 253 - Cidade Universitária - Pampulha.  
 31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: [posdcp@fafich.ufmg.br](mailto:posdcp@fafich.ufmg.br)  
 TELEFAX: (31) 3409-5030 –

**ATA DE DEFESA DE TESE DO CURSO DE DOUTORADO  
 EM CIÊNCIA POLÍTICA, REALIZADA  
 NO DIA 22/03/2012.**

Aos 22 (vinte e dois) dias do mês de março de 2012 (dois mil e doze), às 14:00 horas no Auditório Prof. Francisco Bicalho sala F-1003 da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, reuniu-se a banca examinadora da tese intitulada, “ **O Orçamento Participativo em face dos dilemas teóricos e práticos da democracia contemporânea: uma comparação das experiências de Belo Horizonte e de Porto Alegre**”, elaborada pela aluna **Neimar Duarte Azevedo**. Compuseram a banca examinadora os professores **Bruno Pinheiro Wanderley Reis (Orientador)** **Carlos Ranulfo Félix de Melo, Leonardo Avritzer do (DPC/UFMG), Carlos Alberto Vasconcelos Rocha (PUC/MG) e Sérgio Azevedo (UENF)**. Após arguição oral da aluna, os membros da banca examinadora deliberaram pela aprovação da referida tese, obtendo assim a aluna o título de Doutora em Ciência Política. Para constar foi lavrada a presente ata, que será assinada pelos membros Banca Examinadora.

Belo Horizonte, 22 de março de 2012.

Prof. Bruno Pinheiro Wanderley Reis  
 (Orientador-DCP/UFMG)

Prof. Carlos Ranulfo Félix de Melo  
 (DCP/UFMG)

Prof. Leonardo Avritzer  
 (DCP/UFMG)

Prof. Carlos Alberto Vasconcelos Rocha  
 (PUC/UFMG)

Prof. Sérgio de Azevedo  
 (UENF)

## **Agradecimentos**

Passado o instante de ver, o tempo para compreender e o momento de concluir, tempos que perpassaram a elaboração desta tese, chega a hora de agradecer imensamente a todos aqueles que tornaram possível este trabalho de escrita e de amadurecimento profissional.

Agradeço imensamente ao meu orientador, Professor Bruno Wanderley Reis, por ter aceitado instruir este trabalho e ter apoiado a incursão teórica empreendida nesta tese. Foi muito importante o diálogo sempre fecundo e encorajador.

Agradeço ao Departamento de Ciência Política da UFMG e todos os professores que fizeram parte da minha formação, os quais foram decisivos para compreensão dos aspectos teóricos e metodológicos trabalhados nesta tese. Destaco meus agradecimentos aos Professores Carlos Ranulfo e Leonardo Avritzer, também, pela participação na minha banca de qualificação e pelos proveitosos comentários.

Os funcionários, tanto do Programa de Pós-graduação em Ciência Política como do antigo Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política, também foram fundamentais para a realização deste trabalho. A todos eles a minha gratidão.

Ressalto que sem o apoio da CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – esta tese não teria sido possível. Por isso, expresso meus agradecimentos a essa instituição e deixo o meu testemunho da sua importância para formação de professores e pesquisadores neste país.

De fundamental importância foi, também, o apoio das Prefeituras que possibilitaram a minha pesquisa documental. Agradeço a Prefeitura de Porto Alegre, que através da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local e do Gabinete de Programação Orçamentária, tornou possível o acesso a reuniões e documentos que permitiram reconstituir a experiência. Da mesma forma, agradeço a Prefeitura de Belo Horizonte que através da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento e Gestão e da Gerência de Orçamento Participativo, tornou possível a concretização da minha pesquisa.

Muitos amigos foram essenciais ao longo desse percurso. Meus especiais agradecimentos a Célia que foi uma interlocutora permanente e uma crítica sagaz, além de ter sido fundamental na revisão. Aos meus colegas de pós-graduação, Letícia, Eugênia, Eder, Paulo, Cristiane e Márcio, minha gratidão pelos intensos diálogos e por tornarem essa árdua jornada uma tarefa mais agradável.

Por fim, agradeço aos meus familiares que compreenderam a minha ausência em tantos momentos importantes e também me deram força quando as batalhas que enfrentamos juntos pareciam tornar impossível a conclusão desta tese.

*À margem das chamadas regras do jogo democrático, os conflitos sociais pelo predomínio - ou seja, para definir quem tem o poder de decidir por todos - só podem ser resolvidos com a preponderância de uma parte sobre a outra. A ordem democrática é um sistema de convivência entre os que são diferentes.*

Norberto Bobbio

## Resumo

Esta tese está inserida no debate sobre a relação entre participação e representação no âmbito dos arranjos institucionais voltados para a ampliação da participação dos cidadãos. Teve o objetivo geral de verificar se o processo decisório inaugurado pelo orçamento participativo está fora do alcance dos fundamentos teóricos da vertente predominante na teoria democrática contemporânea. Para viabilizar essa análise foi necessário identificar os elementos que constituem o processo decisório do orçamento participativo e cotejá-los com o estado da arte da teoria democrática, tendo como principal referência a teoria da democracia poliárquica elaborada por Robert Dahl. Como elemento empírico foram estudadas as experiências de Porto Alegre e de Belo Horizonte. Constatou-se que o orçamento participativo pode ser legitimado pelos fundamentos teóricos da democracia representativa e que esse arranjo institucional exemplifica a interdependência presente na relação entre participação e representação, eixo fundamental da democracia contemporânea. Evidenciou-se, também, a importância da participação política dos cidadãos, principalmente nos níveis subnacionais de governo, para aperfeiçoar a democracia na atualidade devido à ampliação da dimensão dos regimes democráticos. Entretanto, a participação assegurada por experiências como o orçamento participativo é limitada por um arcabouço institucional inserido no sistema representativo. Nesse sentido, os cidadãos que participam dessas instâncias decisórias exercem a função de representantes de uma forma análoga à representação político-partidária, mas exercem esse papel em caráter provisório e como um mecanismo para viabilizar um processo decisório voltado para a ampliação da participação política e a democratização da gestão pública.

**Palavras-chave:** democracia; representação política; poliarquia; participação; orçamento participativo.

## Summary

This PhD dissertation is embedded in the debate on the relations of participation and representation within the institutional arrangements aimed at broadening citizenship participation. Its main aim is of verifying whether the decision-making process inaugurated by Participatory Budgeting is beyond the scope of the theoretical foundations of canonical contemporary democratic theory. To facilitate this analysis it was necessary to identify the elements that make up the decision process of participatory budgeting and compare them with the state of the art of democratic theory, having as the principal reference the theory of polyarchic democracy developed by Robert Dahl. As empirical element were studied the experiences of Porto Alegre and Belo Horizonte. It was found that participatory budgeting can be legitimized by the theoretical foundations of representative democracy and that this institutional arrangement exemplifies the interdependence present in the relationship between participation and representation, fulcrum of contemporary democracy. It was evident, too, the importance of political participation of citizens, especially at subnational levels of government to enhance democracy at the present time due to the expansion of the size of democratic regimes. However, participation ensured by experiences as participatory budgeting is limited by an institutional representative entered into the system. In this sense, citizens who participate in these decisory spaces play the role of representatives in an analogous way to that of political party representation, but play this role as a mechanism to enable a decision-making process toward the expansion of political participation and democratization of public management.

Keywords: democracy, political representation; polyarchy; participation, participatory budgeting.



## LISTA DE SIGLAS

CAR -	Centro Administrativo Regional
CEMIG -	Companhia Energética de Minas Gerais
CMOP -	Comissão Municipal do Orçamento Participativo
CMPGO -	Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento
COMFORÇA -	Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização
COP -	Conselho do Orçamento Participativo de Porto Alegre
COPASA -	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CBTU -	Companhia Brasileira de Trens Urbanos
CPP -	Coordenadores de Participação Popular
CRC -	Coordenadoria de Relações com a Comunidade
CROP -	Coordenação Regional do Orçamento Participativo
DER -	Departamento de Estradas e Rodagem
DNIT -	Departamento Nacional de Transportes
FROP -	Fórum Regional de Orçamento Participativo
GAPLAN -	Gabinete de Planejamento
GG-OP -	Grupo Gerencial do Orçamento Participativo
GPO -	Gabinete de Programação Orçamentária
IBAM -	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IQVU -	Índice da Qualidade de Vida Urbana
LDO -	Lei de Diretrizes Orçamentárias
OP -	Orçamento Participativo
OPH -	Orçamento Participativo da Habitação
OP-POA -	Orçamento Participativo de Porto Alegre
Pc do B -	Partido Comunista do Brasil
PCB -	Partido Comunista Brasileiro
PDT-	Partido Democrático Trabalhista
PGE -	Plano Global Específico
PMDB -	Partido Movimento Democrático Brasileiro
PPAG -	Plano Plurianual de Ação Governamental
PPS -	Partido Popular Socialista
PT -	Partido dos Trabalhadores
PTB -	Partido Trabalhista Brasileiro

RFFSA -	Rede Ferroviária Federal S.A.
SLU -	Superintendência de Limpeza Urbana
SMAHAB -	Secretaria Municipal Adjunta de Habitação
SMCPGL -	Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local
SMGPCG -	Secretaria Municipal de Governo, Planejamento e Coordenação Geral
SMPCG -	Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação Geral
SMPL -	Secretaria Municipal de Planejamento
SUDECAP -	Superintendência de Desenvolvimento da Capital
UAMPA -	União das Associações de Moradores de Porto Alegre
UP -	Unidades de Planejamento
URBEL -	Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1	Princípios que caracterizam um processo decisório democrático .....	45
QUADRO 2	O argumento para a democracia procedimental em resumo esquemático .....	75
QUADRO 3	Competências concorrentes entre as esferas de governo e competências municipais .....	132
QUADRO 4	Novas regras do OP de Porto Alegre / 1997-2000 .....	167
QUADRO 5	Etapas do OP de Porto Alegre .....	168
QUADRO 6	Critérios para reeleição dos representantes para o COP .....	173
QUADRO 7	Atribuições do Poder Executivo junto ao COP .....	174
QUADRO 8	Etapas do OP de Belo Horizonte – 1994 .....	180
QUADRO 09	Etapas do OP de Belo Horizonte a partir de 1999 .....	188
QUADRO 10	Percentual de recursos do OP de Belo Horizonte sobre investimentos totais..	195
QUADRO 11	Características dos arranjos institucionais pesquisados .....	200
QUADRO 12	Comparação do processo decisório .....	201

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Percentual de investimentos executados - OP de Porto Alegre /1999-2006....	169
GRAFICO 2	Percentual de empreendimentos concluídos - OP Porto Alegre /1990-2011...	171
GRÁFICO 3	Total de demandas concluídas por Planos de Investimentos e de demandas concluídas por ano OP de Porto Alegre / 1990-2011 .....	171
GRÁFICO 4	Reeleição de delegados do COP - OP Porto Alegre /1991-2006 .....	173
GRAFICO 5	Empreendimentos concluídos e em andamento no OP de Belo Horizonte / 1994-2012 .....	198
GRAFICO 6	Percentual empreendimentos concluídos no OP de Belo Horizonte / 1994-2011.....	199

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>1 OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA.....</b>	<b>24</b>
1.1 Tradições e transformações da democracia .....	24
1.1.1 O poder do povo: da <i>ralé</i> ao <i>demos</i> .....	28
1.2 Liberdade liberal <i>versus</i> liberdade democrática .....	32
1.3 As peculiaridade da democracia contemporânea .....	39
1.3.1 A oposição entre democracia ideal e democracia real .....	39
1.3.2 Elementos constitutivos da democracia .....	46
1.3.2.1 A regra da maioria .....	46
1.3.2.2 As eleições e o sufrágio universal .....	48
1.3.2.3 Os partidos políticos .....	49
1.3.2.4 A representação política .....	50
1.3.2.5 A participação política .....	53
1.4 Os limites e os desafios da democracia contemporânea .....	56
1.4.1 Os dilemas da democracia direta .....	56
1.4.2 A democracia participativa: teoria ou prática? .....	60
1.4.3 Os aspectos sombrios da democracia representativa .....	63
1.5 As especificidades da democracia poliárquica .....	70
1.5.1 A magnitude da igualdade política .....	76
1.5.2 Os novos desafios da democracia poliárquica .....	79
<b>2 AS DIVERSAS INTERPRETAÇÕES DA RELAÇÃO ENTRE</b>	
<b>DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA .....</b>	<b>85</b>
2.1 O debate sobre a crise da representação .....	85
2.2 A relação de complementaridade entre democracia participativa e	
representativa .....	97
2.3 O debate sobre a democracia deliberativa .....	104
2.3.1 Observações sobre os possíveis equívocos da democracia deliberativa .....	112
2.4 Crise de representação ou declínio da responsividade às preferências	
os cidadãos? .....	118

2.5	Democracia, instituições e conflitos de interesse .....	122
2.5.1	A relevância dos arranjos institucionais para a mediação de conflitos de interesse.....	122
2.5.2	Interesses, participação política e aperfeiçoamento das instituições políticas da democracia .....	126
<b>3</b>	<b>AS DIVERSAS INTERPRETAÇÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO....</b>	<b>130</b>
3.1	O novo status dos municípios e a democratização do poder local .....	130
3.2	Os primórdios do Orçamento Participativo .....	133
3.3	O debate sobre o Orçamento Participativo .....	139
3.3.1	A relação entre participação e representação .....	141
3.3.2	A autonomia dos participantes <i>versus</i> os limites do desenho institucional .....	149
3.3.2.1	A autonomia dos participantes e o papel do Poder Executivo .....	149
3.3.2.2	A ênfase no desenho institucional .....	152
<b>4</b>	<b>A EVOLUÇÃO HISTÓRICA E AS REGRAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE E DE BELO HORIZONTE.....</b>	<b>158</b>
4.1	O Orçamento Participativo de Porto Alegre .....	160
4.1.1	O nascimento do Orçamento Participativo: a primeira gestão 1989/1992 .....	160
4.1.2	A segunda gestão-1993/1996: a consolidação e o sucesso da experiência .....	164
4.1.3	A terceira gestão -1997/2000: a afirmação do COP e o detalhamento das regras ..	166
4.1.4	A quarta gestão - 2001/2004: a última gestão da “Frente Popular” .....	166
4.1.5	A quinta gestão - 2005/2008: o OP sob o comando de uma nova força política ....	169
4.1.6	A sexta gestão - 2009/2012: uma permanente repriorização dos investimentos ....	172
4.2	O Orçamento Participativo de Belo Horizonte .....	176
4.2.1	A primeira experiência: o OP 94 .....	178
4.2.2	O Orçamento Participativo de 1995 .....	181
4.2.3	O Orçamento Participativo de 1996 .....	182
4.2.4	Balanço parcial das inovações entre 1995-1997 .....	184
4.2.5	A segunda gestão – 1997/2000 .....	185
4.2.5.1	O OP de 1999/2000: as primeiras experiências com o novo formato .....	187
4.2.5.2	O OP 2001/2002: o fim da transição para o novo formato .....	189
4.2.6	A terceira gestão – 2001/2004 .....	191
4.2.7	A quarta gestão – 2005/2008 .....	193

4.2.8	A quinta gestão – 2009/2012: o OP perde centralidade? .....	196
4.3	Síntese do desenho institucional do OP de Porto Alegre e de Belo Horizonte .....	199

## **5 REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO, INSTITUIÇÕES: RUMO A UM DIAGNÓSTICO TEÓRICO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE E DE BELO HORIZONTE..... 202**

5.1	O caráter inescapável da lógica representativa .....	202
5.2	Análise do processo decisório do OP de Porto Alegre e de Belo Horizonte .....	211
5.2.1	As especificidades de Porto Alegre .....	212
5.2.2	As especificidades de Belo Horizonte .....	215
5.3	O papel central do Poder Executivo na formação do OP como um instrumento de democratização da gestão pública e de ampliação da participação política .....	217

## **CONCLUSÃO ..... 223**

## **REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 229**

<b>ANEXO A</b>	- Mapa de áreas prioritárias para inclusão social - OP de Belo Horizonte.....	243
<b>ANEXO B</b>	- Obras concluídas no OP de Belo Borizonte .....	244
<b>ANEXO C</b>	- Regras do OP de Porto Alegre .....	254
<b>ANEXO D</b>	- Regras do de Belo Horizonte .....	326
<b>ANEXO E</b>	- Exemplos de atas do COP .....	359

## INTRODUÇÃO

A propagação de espaços para a participação política dos cidadãos tem sido considerada como um processo em ascensão na democracia contemporânea. Estaria ocorrendo em função da existência de instituições políticas abertas para a participação dos cidadãos nas definições de políticas públicas nas áreas da saúde, assistência social, educação, meio ambiente, política urbana, entre outras. Esse é o caso do orçamento participativo, uma inovação institucional brasileira que ganhou repercussão internacional<sup>1</sup>.

Um exemplo desse sucesso é o estudo realizado pela REDE URB-AL<sup>2</sup>, projeto apoiado pela União Europeia. Na perspectiva deste Programa o Orçamento Participativo de Porto Alegre seria uma “escola de cidadania” em função dos seguintes aspectos: sua face social e política; a inversão de prioridades e o investimento na melhoria de qualidade na vida das classes populares; a ruptura com o clientelismo; e a formação de um público composto por “sujeitos ativos”. Essa experiência seria uma referência para todas as iniciativas em âmbito mundial. Ainda segundo o relatório, o modelo de Porto Alegre apontaria uma solução para os problemas de falta de legitimidade e de transparência na ação do poder público porque estabeleceria uma nova “sintaxe política” para a relação entre Estado e sociedade. Não obstante, reconhecem que existem divergências nas interpretações sobre a natureza do orçamento participativo enquanto política governamental.<sup>3</sup>

O orçamento participativo (de agora em diante OP) é uma inovação institucional brasileira criada na gestão municipal que governou o município de Porto Alegre (RS) no período de 1989 a 1992. Ao longo da década de 1990 essa forma de promover a participação dos cidadãos na definição dos investimentos públicos serviu de referência para centenas de cidades no Brasil e se projetou nas Américas e na Europa. É um arranjo institucional que, por meio de etapas sucessivas que contam com a participação de centenas de cidadãos, define um

<sup>1</sup> Com base no Programa de Gestão Urbana da ONU destinado à América Latina e o Caribe é possível destacar algumas cidades fora do Brasil que implementaram o Orçamento Participativo: **na América Latina**, além das dezenas de cidades no Brasil, citam: Delegación Cuauhtémoc (Distrito Federal), no México; Buenos Aires e Rosário, na Argentina; Montevideo, no Uruguai; Villa el Salvador e Llo, no Peru; Cuenca, no Equador; Puerto Asís, na Colômbia; **no Canadá**: Vancouver, Toronto e Guelph; **na Europa**: Córdoba, Albacete, Puente Genil e Sevilla, na Espanha; Saint-Denis, Bobigny, Pont Claix e Morsang na França; Pieve Emanuele, Grottole, Rom XI e Venedig, na Itália; Rheinstetten, Emsdetten, Esslingen e Hilden, na Alemanha; Mons, na Bélgica; Haemeenlinna, na Finlândia; Palmela em Portugal.

<sup>2</sup> URB - AMÉRICA LATINA. Programa da União Europeia, lançado em 1995, com o objetivo de desenvolver redes de cooperação descentralizada entre as autoridades locais sobre questões e problemas do desenvolvimento urbano local. Site: <[http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-operation/urbal/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-operation/urbal/index_es.htm)>.

<sup>3</sup> REDE URB-AL Nº 9 - Financiamento Local e Orçamento Participativo – rede temática vinculada ao programa de cooperação descentralizada da Comissão Europeia destinado às cidades, aglomerações e regiões da União Europeia e da América Latina - PROGRAMA URB-AL, 2004. Ver: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9/usu\\_doc/docbase\\_rede9\\_pt\\_int.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9/usu_doc/docbase_rede9_pt_int.pdf)>



conjunto de empreendimentos para serem executados pelo governo municipal. Tem sido implementado por governos conduzidos, predominantemente, por partidos ou coalizões de partidos de esquerda com o objetivo de democratizar a gestão pública, de ampliar o exercício da cidadania e de inverter as prioridades de governo distribuindo recursos, prioritariamente, para as áreas mais carentes de urbana. Está inserido no processo de democratização das décadas de oitenta e noventa do século passado e foi influenciado pela Constituição de 1988, que demarcou a autonomia dos municípios, ampliando suas competências, responsabilidades e recursos financeiros.

Em linhas gerais, os estudos sobre o OP e outros arranjos institucionais voltados para a participação, como os conselhos gestores de políticas públicas, ressaltam os impactos positivos dessas experiências na democratização do poder local e as suas possíveis contribuições para expansão da democracia participativa. Um número menor de trabalhos centra a atenção nas contribuições desses mecanismos de participação para a democratização da gestão pública e para o aumento da *accountability*. Independentemente das diferenças de enfoque, tem sido recorrente a constatação de que, por meio do OP, interesses tradicionalmente excluídos passaram a ser considerados no processo decisório pelos gestores públicos e burocratas (AZEVEDO; PRATES, 1991; SOUZA 2001; FUNG; WRIGHT, 2001; BAIOCCHI, 2001; AVRITZER, 2002; AZEVEDO; MARES GUIA, 2005; BOSCHI, 1999; 2005; SANTOS; AVRITZER, 2002; WAMPLER, 2002; SCHNEIDER; GOLDFRANK, 2002; DIAS, 2002; RIBEIRO; GRAZIA, 2003; AVRITZER; NAVARRO, 2003; ALLEGRETTI, 2004; NOBRE, 2004, AZEVEDO, 2005; entre outros). Além disso, os trabalhos ressaltam como altamente positivos os seus efeitos no detalhamento do orçamento municipal e na limitação de práticas clientelistas. Outra argumentação muito presente nas interpretações do OP é a sua associação com um possível renascimento da democracia participativa e a superação dos problemas decorrentes de um suposto esgotamento da democracia representativa, dada a distância cada vez maior entre representantes e representados (FEDOZZI, 2000; SANTOS; AVRITZER, 2002; SANTOS, 2002, DIAS, 2002 RIBEIRO; GRAZIA, 2003; AVRITZER; NAVARRO, 2003; VITALE, 2004; ALLEGRETTI, 2004). Não obstante, começa a ser debatida a função de representante exercida pelos participantes das instâncias decisórias dos arranjos institucionais voltados para a participação (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; AVRITZER, 2007; LUCHMANN, 2007; ALMEIDA, 2010).

Costuma ser ressaltado na literatura, também, o tipo de compartilhamento de poder presente no OP na medida em que o Executivo Municipal cede parte de suas

prerrogativas decisórias para permitir que os cidadãos possam deliberar sobre o investimento de parte dos recursos públicos (SANTOS; AVRITZER, 2002; WAMPLER, 2002; SANTOS, 2002; RIBEIRO; GRAZIA, 2003; AVRITZER, 2003, 2005, 2007; NOBRE, 2004; FARIA, 2006; LUBAMBO; COELHO; MELO, 2006; entre outros). Tal compartilhamento vem sendo focalizado na literatura especializada como uma conquista dos movimentos sociais e como um comprometimento de determinados governos municipais com uma gestão pública participativa. Para tanto teria sido determinante a Constituição de 1988 pelo fato de ter instituído uma combinação de democracia participativa e representativa. Segundo Leonardo Avritzer (2006), a Constituição de 1988 gerou uma forma híbrida no sistema político brasileiro ao incorporar amplas formas de participação no processo decisório federal e no plano local. O Orçamento Participativo, mesmo não sendo previsto na Constituição, funcionaria de acordo com essa mesma lógica e teria se beneficiado dessa experiência com os conselhos.

Essa linha de argumentação situa a gestão participativa em uma relação de complementaridade entre democracia participativa e democracia representativa. Mas os autores que adotam essa perspectiva não discutem o tipo de impacto que a lógica representativa produz sobre esse arranjo institucional. Embora a ideia de complementaridade tenha o objetivo de gerar uma integração entre participação e representação, acaba reforçando uma dualidade no exercício do poder ao demarcar tais dimensões como polos opostos e concorrentes. Reforçam essa cisão porque entendem que a participação política na democracia representativa é restrita ao voto em eleições regulares e a uma atitude “passiva” por parte dos cidadãos.

A crítica à democracia representativa e a esperança de que o OP, juntamente com as diversas formas de participação dos cidadãos na construção de políticas públicas, pudesse, em algum sentido, superá-la adiou a compreensão do papel dos delegados e conselheiros do OP enquanto representantes. Portanto, esse reconhecimento da representação no bojo das experiências participativas faz parte da produção mais recente da literatura especializada, mas a forma de caracterizar o tipo de representação presente em tais espaços tem sido diversificada. Além disso, persiste a polarização entre democracia participativa e democracia representativa, bem como a associação das instituições representativas com interesses particularistas.

Apesar de a relação entre representação e participação envolver um amplo debate, a discussão dos limites à participação direta dos cidadãos em experiências como o OP ainda não foi enfrentada suficientemente. O reconhecimento de que em tais espaços os atores

sociais atuam como representantes implica a aceitação dos limites impostos pela escala populacional à formatação de processos decisórios democráticos. Essa discussão está diretamente relacionada com a necessidade de constituir representantes para viabilizar a tomada de decisão nos regimes democráticos. Sendo assim, é importante discutir se é necessário desenvolver modelos para explicar a representação exercida através dos arranjos institucionais voltados para a ampliação da participação ou se a questão essencial é o caráter inescapável da lógica representativa e a sua relação com os processos democráticos.

Essa discussão sobre a relação entre participação e representação no âmbito dos arranjos institucionais conhecidos como orçamento participativo norteia esta tese. O seu objetivo geral é verificar se o processo decisório inaugurado pelo OP está fora do alcance dos fundamentos teóricos da vertente predominante na teoria democrática contemporânea. Além dessa questão, duas outras interrogações se colocaram: 1) Quais são as especificidades do processo decisório próprio do Orçamento Participativo? 2) O OP contribui para a diminuição da distância que separa os cidadãos tanto dos representantes eleitos quanto das elites das políticas públicas?

Para viabilizar tais análises foi necessário identificar os elementos que constituem o processo decisório do OP e cotejá-los com o estado da arte da teoria democrática contemporânea. Essa pesquisa foi orientada pela seguinte hipótese: a compreensão das contribuições do OP para a ampliação da participação política e dos controles democráticos não depende de um novo marco teórico porque pode ser realizada com base nos fundamentos contemporâneos da democracia representativa.

Essa investigação sobre a experiência de ampliação da participação política por meio do OP foi estruturada em dois movimentos analíticos. O primeiro movimento foi teórico e teve como objetivo uma exposição sintética das construções teóricas que contribuíram para formatar a teoria democrática. O segundo movimento teve como objetivo a análise do processo decisório do OP através do estudo das experiências mais antigas no Brasil: o OP de Porto Alegre e de Belo Horizonte.

A verificação da hipótese apresentada acima implicou a discussão de questões que envolvem fortes divergências teóricas, sobretudo quando relacionadas com os conceitos de representação e de interesse. Para circunscrever o debate foi necessário retomar as construções teóricas que contribuíram para formatar a teoria democrática que se tornou predominante a partir da segunda metade do século XX. Essa etapa foi crucial porque a afirmação, feita pelos autores das vertentes participativa e deliberativa, de que a democracia contemporânea vive uma crise de representação e que deturpa a ideia de soberania popular

parece estar relacionada, entre outros fatores, com uma simplificação da caracterização contemporânea de democracia ao reduzi-la à sua dimensão eleitoral. Em função dessa opção teórica, têm ficado de fora das críticas à democracia representativa os fundamentos normativos e a discussão sobre as condições sociais necessárias para a democracia. Portanto, a sustentação dessa opção envolve a desqualificação de um amplo debate teórico sobre um permanente desafio para democracia que é a tensão entre seus dois princípios basilares, a liberdade e a igualdade. As dificuldades aumentam ainda mais quando a discussão sobre igualdade se restringe aos direitos políticos e civis, deixando ofuscada a relevância da diminuição das desigualdades sociais e de oportunidade para a afirmação da democracia.

Para explicitar o cerne das divergências foi necessário situar dentro do processo de transformação da noção de democracia o conceito de soberania popular. Tanto nesse resgate histórico como para a exposição dos fundamentos teóricos da democracia contemporânea foram de fundamental importância as contribuições de três autores clássicos da teoria democrática contemporânea: Robert Dahl, Norberto Bobbio e Giovanni Sartori. São autores muito importantes para essa análise tanto em função das contribuições teóricas como pelo fato de serem retratados de forma insuficiente por muitos autores que sustentam o esgotamento do modelo representativo e defendem, em função disso, que deveria haver uma expansão de outra democracia, dita participativa ou deliberativa, conforme o referencial teórico adotado. É importante lembrar que esses três autores fizeram um minucioso exame do pensamento político clássico e moderno para construir as suas teorias. Por isso, além de contribuírem com diversas sínteses do pensamento político e com ideias próprias, fornecem um mapa teórico e uma vastíssima referência bibliográfica que podem ser relevantes para qualquer estudo no campo da Ciência Política. Sendo obras de referência conceitual, oferecem os parâmetros necessários para fundamentar a teoria democrática contemporânea e para estabelecer as bases para a análise do debate recente sobre os limites da representação política, sobre a qualidade da democracia e as novas formas de participação política.

Para esses autores, que representam a perspectiva predominante, habitualmente designada como democracia liberal, a discussão referente à democracia como “governo do povo” ou sobre a aspiração de realização de uma “soberania popular plena”, deve partir da elucidação de quais seriam as pessoas que fazem parte do povo e do sentido contido na afirmação de que o povo governa. Sobre a relação entre povo, soberania e cidadãos, Norberto Bobbio (2000) esclarece que, para a noção moderna de soberania, o soberano são todos os cidadãos – indivíduos portadores de direitos – e não o povo. A ideia de povo, mesmo que importante em termos simbólicos, seria uma abstração que ao ser confrontada com a realidade

cederia lugar à existência de indivíduos com interesses divergentes. Nessa perspectiva, conforme será apresentado ao longo do primeiro capítulo, a operacionalização da ideia de democracia depende dos conceitos de indivíduo, cidadania e igualdade política. Essa temática implica, também, a questão de como viabilizar a soberania popular dentro do marco do Estado nacional. A resposta envolve a noção de representação política com mandato livre.

Para os críticos da democracia liberal, no entanto, a ênfase na representação política, como forma de constituir os representantes do povo, daria centralidade aos partidos políticos e às elites políticas em detrimento de outros atores sociais, principalmente os chamados setores populares. Isso geraria o domínio de uma minoria e, por decorrência, levaria a governos de legitimidade duvidosa. Nessa perspectiva, a vertente predominante constituiria uma espécie de democracia sem povo e seria, na atualidade, tributária do pensamento de Max Weber e de Joseph Schumpeter, formando um campo teórico denominado de *elitismo competitivo*. Em tal leitura, destacam seus críticos, a afirmação da democracia dependeria do estabelecimento de regras e procedimentos para assegurar a alternância no poder e a participação do povo se restringiria ao processo eleitoral. Esse teor elitista – que será discutido nos dois primeiros capítulos desta tese – teria sido incorporado por autores clássicos da teoria democrática contemporânea como Norberto Bobbio, Giovanni Sartori e Robert Dahl em função da relevância dada, por tais autores, à democracia enquanto um conjunto de procedimentos para tomada de decisões políticas e da discordância que teriam em relação à ideia de que a massa sempre decide melhor do que os representantes políticos em questões envolvendo interesse coletivo.

Esse tipo de enquadramento teórico e a junção de autores que ele produz, apesar de explicitar elementos que configuram a dimensão real da democracia, são insuficientes em termos da discussão dos aspectos normativos implicados nas questões impostas pelo pluralismo social e da ênfase dada às condições sociais necessárias para a democracia, elementos que estão presentes nas formulações de Robert Dahl e Norberto Bobbio.

Portanto, para dialogar com os críticos da democracia representativa foi importante explicitar, ainda que de forma sintética, o emaranhado de questões associadas à noção de representação e aos dilemas da democracia contemporânea. Esse resgate teórico propiciou, também, a demarcação das especificidades da democracia poliárquica e a forma peculiar de relacionar representação e participação presente na teoria democrática de Robert Dahl. Conforme será demonstrado nas seções finais do primeiro capítulo, Dahl distancia-se da teoria elitista schumpeteriana quando enfatiza o princípio de igual consideração dos interesses de todos os cidadãos – *igualdade intrínseca* – e quando defende que as regras e

procedimentos da democracia poliárquica devem corresponder a valores como a igualdade, a liberdade e a participação dos indivíduos e das diversas minorias.

Na perspectiva adotada pelas vertentes participativa e deliberativa, no processo de deliberação participativa, os cidadãos não se tratariam como objetos de possível manipulação estratégica, mas como sujeitos livres e portadores de direitos iguais. Nessa linha de interpretação a participação política é justificada pela ideia de virtude cívica, pela noção de bem comum e pela defesa de relações sociais de corte basicamente altruísta. Em marcante contraste, a vertente teórica ancorada na tradição liberal afirma que esse tipo interpretação pode resultar em fortes equívocos ao ofuscar a questão do conflito de interesse presente em qualquer tipo de relação social e institucional. Por isso, em tal perspectiva, para que os interesses sejam defendidos é necessário criar regras que possibilitem que o jogo decorrente da disputa entre objetivos divergentes seja institucionalizado. Isso implica a construção de mecanismos institucionais para viabilizar a tomada de decisão e para permitir o controle democrático por parte dos cidadãos em tais processos.

Em síntese, foram essas as questões que mobilizaram o primeiro movimento analítico. Na sequência da tese, foi realizado o segundo movimento analítico, que se refere ao levantamento de informações e à análise do funcionamento do OP à luz do enquadramento teórico adotado neste trabalho. Para cumprir todas essas metas foi necessário comparar algumas experiências e verificar se existem regularidades. Com esse intuito foram analisadas as duas experiências brasileiras mais duradouras: o OP de Porto Alegre – matriz de todas as experiências existentes – e o OP de Belo Horizonte, a segunda experiência mais antiga no Brasil. Além dessas especificidades, são duas cidades de grande porte, que realizam o OP há mais de quinze anos consecutivamente, e que sofreram mudanças recentes nas composições políticas dos governos municipais.

Para expor os fundamentos e as análises empreendidas, esta tese foi estruturada em cinco capítulos. No primeiro capítulo serão apresentados os fundamentos teóricos da democracia contemporânea a partir dos princípios que conformam a chamada democracia representativa. A apresentação dos dilemas da democracia contemporânea e as especificidades das formulações teóricas de Robert Dahl são elementos cruciais desse capítulo.

No segundo capítulo serão apresentadas as diversas interpretações da democracia contemporânea, com especial atenção para a discussão da chamada crise da representação política. Nesse cenário será importante analisar a proposta da vertente teórica denominada de Democracia Deliberativa em contraste com as questões associadas aos desafios da ampliação da participação política e à questão da responsividade dos representantes em relação aos

representados. Essa discussão propiciará a análise da relação entre interesse, participação política e aperfeiçoamento das instituições políticas da democracia.

No terceiro capítulo será apresentada uma revisão da literatura sobre o orçamento participativo. Nas duas primeiras seções serão abordadas as condições institucionais e políticas que contribuíram para a criação de arranjos institucionais voltados para a ampliação da participação no Brasil. Nas seções seguintes será apresentado o debate presente na literatura especializada, com ênfase em três aspectos: a relação entre participação e representação; questão da autonomia dos participantes e o papel do Poder Executivo; e a discussão do desenho institucional.

Esses três primeiros capítulos foram construídos com base em pesquisa bibliográfica. Para comparar as duas experiências analisadas foi realizada uma pesquisa documental. O resultado dessa pesquisa será apresentado no capítulo quatro. Serão abordadas a evolução histórica e as regras do orçamento participativo das cidades de Porto Alegre e de Belo Horizonte.

No quinto capítulo será realizada uma análise das questões levantadas ao longo dos quatro capítulos que abarcam os dois níveis de análise, respeitando as especificidades de cada etapa, mas visando, principalmente, a relação entre as dimensões teórica e prática que o OP permite vislumbrar enquanto inovação institucional. Dessa forma será possível apresentar um diagnóstico teórico do Orçamento Participativo de Porto Alegre e de Belo Horizonte, no qual representação, participação e instituições comparecem como elementos constitutivos da experiência analisada.

Por fim, serão apresentadas as conclusões, onde será possível demarcar as constatações que corroboram a hipótese que norteou esta tese e apresentar algumas considerações sobre as dificuldades atuais dos arranjos institucionais pesquisados. Deve-se destacar que as conclusões reafirmam a importância do OP para a ampliação da participação política e partem de duas constatações teóricas fundamentais: 1) o caráter inescapável da lógica representativa; 2) a compreensão da relação entre representação e participação como um eixo fundamental da democracia contemporânea.

## **1 OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DA DEMOCRACIA CONTEMPORÂNEA**

Neste capítulo serão apresentados os fundamentos teóricos da democracia contemporânea a partir dos princípios que conformam a perspectiva predominante que costuma ser denominada de democracia representativa e democracia liberal. A limitação da participação política e as escassas possibilidades de controle, por parte dos cidadãos, das ações do governo devido à distância entre representantes e representados fazem parte do rol de críticas desferidas pelos opositores dessa vertente. Para os críticos a democracia representativa desvirtuaria a ideia de soberania popular, enquanto poder exercido diretamente pelo povo, que caracteriza a noção clássica de democracia.

Para circunscrever esse debate é necessário retomar as construções teóricas que contribuíram para formatar a teoria democrática que se tornou predominante a partir da segunda metade do século XX. Para realizar esse resgate teórico, ao longo deste primeiro capítulo, serão mobilizados três autores clássicos da teoria democrática contemporânea, Robert Dahl, Norberto Bobbio e Giovanni Sartori. Essa discussão certamente poderia ser feita a partir de outros autores, mas estes são particularmente importantes em função da contribuição teórica de todos eles e pelo fato de, apesar disso, serem retratados de forma insuficiente por muitos autores que sustentam um esgotamento do modelo representativo e defendem, em função disso, que deveria haver uma expansão democracia participativa.

A partir dessa perspectiva será possível, no segundo capítulo, dialogar com as perspectivas teóricas que reforçam o discurso sobre a crise da representação política e defendem as vertentes da democracia participativa e da democracia deliberativa.

### **1.1 Tradições e transformações da democracia**

A afirmação dos Estados democráticos representativos no mundo ocidental, a partir do século XIX, imprimiu a junção de duas grandes tradições que eram inicialmente opostas em relação a seus princípios e objetivos: a ideia de democracia e a ideia de representação política. Para analisar essa interação é necessário resgatar a concepção clássica e moderna de democracia, a noção clássica de representação e articular tais ideias com o conceito de democracia representativa.

No detalhamento dessas tradições e transformações que conformaram a democracia contemporânea, Robert Dahl (1992) afirma que a primeira grande mudança foi a



passagem da ideia e da prática do governo de poucos para a ideia e a prática de governo de muitos. Essa foi a invenção dos gregos e tinha como única configuração imaginável a cidade-Estado. Essa concepção de governo dos muitos foi experimentada com êxito por uma minoria dos povos e quase desapareceu durante longos períodos. Mesmo assim, a ideia originária de um sistema político ideal fundado na participação direta dos cidadãos nunca teria perdido o seu poder de atração sobre a imaginação política (Dahl, 1992, p. 9).

O desenvolvimento do Estado moderno teria tornado obsoleta a ideia de cidade-Estado e realizado a segunda transformação democrática dando origem a um novo conjunto de instituições que hoje caracterizam a democracia representativa. Essa segunda transformação adquiriu grande impulso no século XIX na Europa e nos países de língua inglesa. Mesmo que não tenha abarcado o mundo inteiro, na segunda metade do século XX a democracia, no sentido moderno do termo, ganhou força universal como ideia política, como aspiração e como ideologia (Dahl, 1992, p. 10). Esse movimento histórico modificou a forma de conceber a materialização de um processo democrático. O deslocamento da sede da democracia da cidade-Estado para o Estado nacional aumentou muito a escala da democracia, gerando conseqüências que influenciaram decisivamente o desenho atual do processo democrático.

A associação dessas transformações históricas com distintas tradições filosóficas permitiu a formação do arranjo institucional moderno denominado democracia representativa. Trata-se, inicialmente, da associação da ideia grega do governo dos muitos, caracterizado pela tomada de decisão política através da participação direta dos cidadãos em assembleia, com as contribuições da tradição republicana, principalmente do republicanismo democrático oriundo da substituição da antiga ideia de governo misto pela ideia da separação constitucional e institucional dos poderes (formulada por Montesquieu) em três partes: a legislativa, a executiva e a judiciária.

Segundo Dahl, a partir do século XVII foi possível assimilar a ideia de que um corpo legislativo não compreenderia a totalidade dos cidadãos e sim apenas os seus representantes eleitos. A noção de representantes eleitos teria ficado de fora da teoria e da prática do governo democrático desde a Grécia clássica até o século XVII. Uma ruptura importante teria sido realizada com a Revolução Inglesa e a partir das contribuições dos *niveladores* em termos da importância da ampliação do sufrágio e das respostas do governo a um eleitorado mais amplo. Em conjunto essas ideias e esses processos constituíram os primórdios da associação entre a noção clássica de democracia e a lógica da representação (DAHL, 1992, p. 37-40).

Dada a relevância dessa mescla de ideias para a constituição do modelo atual, que é independente do modelo anterior e resultante de um grande aperfeiçoamento institucional, torna-se relevante apresentar o resumo feito por Robert Dahl ao falar dessa travessia de séculos:

Na prática, a representação não foi um invento dos democratas e sim o desenvolvimento de uma instituição medieval de governo monárquico e aristocrático. (...) Seus inícios são encontrados, principalmente na Inglaterra e na Suécia, nas assembleias convocadas pelos monarcas ou às vezes pelos nobres, para tratar de importantes questões de Estado: a arrecadação de impostos, as guerras, a sucessão real, etc. O típico era que os convocados fossem provenientes de diversos estamentos e os representassem; os representantes dos distintos estamentos se reuniam em separado. Com o passar do tempo, esses estamentos se reduziram a dois (os *lordes* e os *comuns*) que, evidentemente, estavam representados em câmaras separadas (DAHL, 1992, p. 41)<sup>4</sup>.

Segundo Dahl, ainda no século XVIII vários autores passaram a se dedicar a um tema sobre o qual os niveladores já haviam, de algum modo, dado pistas, ou seja, que a democracia poderia assumir uma nova forma e dimensão se a ideia clássica grega do governo do povo fosse unida à prática não democrática da representação. Essa junção da ideia original da democracia com a representação teria gerado tanto soluções como problemas. As soluções dizem respeito ao incremento da capacidade dos cidadãos de se autogovernarem na medida em que essa transformação trouxe as seguintes consequências: a) o governo popular pôde ser estendido a vastos conglomerados humanos e a ideia de democracia não pereceu com as cidades-estado; b) no âmbito do Estado nacional foi possível florescer novas concepções de liberdade, de direito das pessoas e dos indivíduos; c) a possibilidade de um governo estabelecer leis em um território muito mais amplo se comparado com a cidade-estado permitiu soluções melhores para os problemas decorrentes da crescente interdependência entre os Estados. Quanto aos novos problemas, seriam: a) a substituição da assembleia de cidadãos, típica da concepção clássica, pelas complexas instituições da democracia representativa afastou demais o governo do contato com o povo – o *demos*; b) a magnitude do Estado nacional viabilizou uma grande variedade de interesses e de grupos de interesses que,

---

<sup>4</sup> En la práctica, la representación no fue un invento de los demócratas sino el desarrollo de una institución medieval de gobierno monárquico y aristocrático(...). Sus inicios han de encontrarse, principalmente en Inglaterra y Suecia, en las asambleas convocadas por los monarcas o a veces los mismos nobles, para tratar importantes cuestiones de Estado: la recaudación de impuestos, las guerras, la sucesión real, etc. Lo típico era que los convocados provinieran de diversos estamentos y los representasen; los representantes de los distintos estamentos se reunían por separado. Con el correr del tiempo, esos estamentos se redujeron a dos (los *lores* y los *comunes*) que, por supuesto, estaban representados en cámaras separadas.

embora sejam relevantes em termos do pluralismo social, ampliaram os conflitos políticos; c) essa fragmentação do bem público em interesses diversos de indivíduos e grupos tornaria muito difícil sustentar a crença republicana de que os cidadãos deveriam procurar o bem público mais do que os fins privados. Resultaria de tudo isso um conflito entre a teoria e a prática da democracia, bem como, entre as várias concepções de governo democrático (DAHL, 1992, p. 42,43).

Em síntese, é possível extrair duas principais consequências da junção das tradições apresentadas acima. A primeira diz respeito à noção de representação política - os atuais representantes sucederam à assembleia de cidadãos da democracia antiga. A segunda consequência é a lógica da igualdade política. A igualdade passou a ser aplicada a unidades políticas territoriais muito maiores do que a cidade-Estado e, por decorrência, a maior parte das leis passaram a ser sancionadas não pelos próprios cidadãos congregados, mas por seus representantes eleitos. Tal incremento foi necessariamente acompanhado de maior diversidade social e ampliação das divisões e conflitos (Dahl, 1992, p. 261).

Essas transformações são trabalhadas por Norberto Bobbio por meio do contraste entre a democracia dos antigos e a democracia dos modernos – em clara referência a Benjamim Constant. Segundo Bobbio (2000), em termos descritivos, a democracia dos antigos corresponde à democracia direta e a democracia dos modernos corresponde à democracia representativa. Se para os modernos a ideia de democracia remete, necessariamente, às eleições, para os antigos, de forma completamente diferente, a imagem da democracia era formada a partir da ideia de cidadãos reunidos em uma assembleia para decidir sobre todos os assuntos que lhes diziam respeito. Portanto, para os antigos a democracia era literalmente o poder do *demos* enquanto que para os modernos a democracia se refere ao poder dos representantes do *demos*. Nesse sentido, durante muitos séculos não houve convergência entre dois conceitos diretamente relacionados na atualidade, o de democracia e o de eleições. Eles teriam sido unificados na definição de democracia representativa (Bobbio, 2000, p. 372-373).

Depois de mais de mil anos afastada da lógica democrática, a humanidade passou a conviver com o processo de democratização a partir do século XIX. Esse processo se caracterizou pela ampliação progressiva dos direitos individuais e, especificamente, do direito de eleger os representantes políticos. Segundo Bobbio, a relação entre participação e eleição estaria invertida nessas duas formas de democracia, afinal, enquanto no período clássico a regra era a participação direta e às vezes alguma magistratura era eleita, na atualidade a

eleição seria a regra e a participação direta uma exceção utilizada em alguns processos decisórios. Ainda segundo Bobbio:

Exatamente porque a democracia sempre foi concebida unicamente como governo direto do povo e não mediante representantes do povo, o juízo predominante sobre essa forma de governo foi, a começar pela Antiguidade, negativo. As duas características que distinguem a democracia dos antigos e a democracia dos modernos, a analítica e a axiológica, estão extremamente conectadas. O modo de avaliá-la, negativo ou positivo, depende do modo de entendê-la. (BOBBIO, 2000, p. 375. Parênteses do autor.).

Portanto, a dedução presente no argumento desses dois autores, que será aprofundada em outro momento, é que a ampliação da escala tornou a democracia representativa uma solução institucional necessária para viabilizar a ideia de um governo democrático. Posto isso, é fundamental examinar os princípios que norteiam a conexão entre democracia e representação política. Mas antes alguns fundamentos precisam ser explorados. Trata-se das noções de povo, cidadão e indivíduo.

### **1.1.1 O poder do povo: da *ralé* ao *demos***

Os teóricos contemporâneos sempre ressaltam o quanto a democracia tem sido tratada de forma positiva. Segundo Bobbio, governos de todos os regimes gostam de ser chamados de democrático, por isso, se existe uma ditadura o argumento preponderante costuma ser o de restaurar a democracia no menor prazo possível. Esse reconhecimento atual seria contrário às críticas que frequentaram o debate tradicional dessa temática. Em tal debate a democracia era colocada em último lugar na classificação da melhor forma de governo e recebia esta colocação pelo fato de pressupor que o poder deveria ser dirigido pelo povo ou pela massa, aos quais foram “habitualmente atribuídos os piores vícios da licenciosidade, do desregramento, da ignorância, da incompetência, da insensatez, da agressividade e da intolerância.” (BOBBIO, 2000, p. 375).

Esse tipo de interpretação estaria associado à ideia da democracia enquanto governo dos pobres que, exatamente por isso, era rejeitada. Como ilustração, afirma Bobbio que na república Fiorentina os pobres, porque nada possuíam, não tinham o direito de governar e, do ponto de vista dos aristocratas, se conseguissem chegar ao governo era certo que produziriam desastres. Os pobres mesmo que desejassem a liberdade estavam, por origem, destinados a servir e não a comandar. Por isso, até o século XIX a pobreza era uma

clara razão para a exclusão dos direitos políticos. Dessa forma, para a emissão de um juízo positivo sobre a democracia teria sido necessário, inicialmente, desfazer a sua conexão direta com uma interpretação pejorativa do *demos* enquanto corpo coletivo associado à massa ignorante ou à plebe (BOBBIO, 2000, p. 376, 377).

A partir dessa constatação, Bobbio demonstra que além da junção de distintas transformações (a democracia clássica grega e a formação dos Estados nacionais) e de diferentes ideias (democracia grega, tradição republicana e o conceito de representação), para que a possibilidade de criar um processo democrático tivesse alguma chance de tornar algo efetivo, foi necessário que o povo passasse a ter a crença de que todos estão qualificados para participar da tomada de decisões coletivas. Essa crença está diretamente relacionada com uma noção essencial para a democracia, a igualdade política, pois, refere-se à definição de quais são os indivíduos que devem ser incluídos no *demos*. Dessa forma, o respeito pela característica fundamental da democracia, ou seja, pelo fato de ela ser a única forma de governo que indica o poder de um corpo coletivo que não se restringe a um estamento ou grupo de privilegiados, parece ter sido possível somente depois da construção da noção de indivíduo enquanto sujeito de direitos.

A esse respeito é emblemática a seguinte passagem de Norberto Bobbio:

A ideia do *demos* como corpo coletivo deriva da imagem da praça ou da assembleia olhadas do alto. Mas se nos aproximarmos delas, perceberemos que a praça ou a assembleia são compostas de muitos indivíduos que, quando exercem o seu direito, aprovando ou desaprovando as propostas dos oradores, contam singularmente por um. Portanto, também a democracia, não diversamente da monarquia e da aristocracia, é composta de indivíduos. (...) De fato, o *demos*, enquanto tal, nada decide, porque aqueles que decidem estão singularmente ligados aos indivíduos que o compõe. A diferença entre aristocracia e democracia não está na diferença entre os poucos (indivíduos) e os muitos (indivíduos). Que em uma democracia sejam os muitos a decidir não transforma esses muitos em uma massa que possa ser considerada globalmente, porque a massa, enquanto tal, não decide nada. O único caso em que se pode falar de decisão de massa é o caso da aclamação, que é exatamente o oposto de uma decisão democrática. Uma assembleia popular é composta de indivíduos tal e qual uma assembleia aristocrática... (BOBBIO, 2000, p. 377, 378. Parênteses do autor).

A lógica desse argumento está presente na pergunta feita por Bobbio, Dahl e Sartori, entre outros, quando definem democracia: quem é o povo? Ou, o que significa dizer que o povo governa? Essa questão diz respeito à noção de soberania do povo, a qual, pelo fato

de ser considerada, na atualidade, a única fonte de legitimidade aceita, deixou de depender do seu caráter de oposição à ideia de soberania do príncipe. Não obstante, a discussão do que é o povo e a soberania do povo envolve divergências.

Para Robert Dahl (1992) em um processo plenamente democrático o *demos* deve incluir todos os adultos sujeitos às decisões coletivas obrigatórias. Mas ele reconhece que as coisas nem sempre foram assim. Lembra que Aristóteles construiu uma ‘racionalização filosófica’ da escravidão e que tanto Locke como Rousseau, utilizaram de expressões universalistas em seus escritos – como “todos os homens” – e, ao mesmo tempo, não condenaram os estreitos limites de sua época em termos da definição de cidadania. Posteriormente, Schumpeter teria afirmado, como conclusão inevitável, que cada povo deveria se definir enquanto *demos* porque a ideia de povo teria variado historicamente nos países democráticos.

Esse último argumento merece considerações específicas. Dahl afirma que a definição de Schumpeter não permite averiguar se um sistema é democrático ou não e critica o argumento fazendo, entre outras, a seguinte pergunta: “Se o ‘povo’ abarca uma quantidade ou proporção da população inferior a certa cifra não seria, ao invés de um *demos*, uma aristocracia, uma oligarquia ou um despotismo?” Isso significa que o direito à cidadania, para todos os autores destacados por Dahl e mencionados no parágrafo anterior, era contingente e não categórico. Considerando essa diferença, Dahl inclui, também, John S. Mill entre aqueles que teriam adotado um princípio contingente de inclusão pelo fato de ele ter contradito sua argumentação em favor da inclusão universal ao apoiar fundamentos vinculados à idoneidade moral. Segundo Dahl, independente das diferenças normativas e da diversidade dos momentos históricos relacionados com tais autores, para afirmar que existe democracia seria sempre necessário ter um critério universal para definir o *demos* (DAHL, 1992, p. 148-153). Essa questão além de muito importante envolveria sutilezas que não são percebidas em uma leitura apressada dos autores clássicos. Esse aspecto pode ser sintetizado pela seguinte formulação:

As oportunidades formais que se abriram à participação dos cidadãos nas cidades-estados democráticas da Grécia, a linguagem universalista que fundamenta a exposição de crenças democráticas e a ênfase de Rousseau e Mill na participação levaram alguns autores a interpretar que as ideias democráticas ‘clássicas’ eram muito menos ‘elitistas’ do que na verdade foram. (...) Por consequência, as ideias ‘clássicas’ insuflaram na defesa intelectual da democracia uma vulnerabilidade letal, como é possível ver ao

contrastá-la com a ideia de que a inclusão constitui um direito categórico.” (Dahl, 1992, p. 153, 154)<sup>5</sup>.

Em um raciocínio complementar, Giovanni Sartori (1994) afirma que a definição de povo não é suficiente se for extraída apenas da definição literal de democracia (demokratia {demos – povo; kratia – poder}) enquanto governo do povo. A partir de uma revisão histórica do conceito, Sartori extrai seis possíveis interpretações para povo: 1- povo significando literalmente todo mundo; 2- povo significando uma grande parte indeterminada, muitos; 3- povo significando a classe inferior; 4- povo enquanto uma entidade indivisível, como um todo orgânico; 5- povo como uma parte maior e expressa por um princípio de maioria absoluta; 6- povo como uma parte maior e expressa por um princípio de maioria limitada. (SARTORI, 1994, p. 42). Ressalta, ainda, que para chegar a uma noção compatível com a democracia no mundo moderno, que é muito diferente do povo da *polis* grega, ou das comunas medievais, ou ainda do Terceiro Estado do antigo regime, seria necessário considerar a lógica da sociedade de massa típica dos Estados nacionais. Ainda segundo Sartori, é fundamental compreender a relação entre povo e poder. A complexidade presente nessa relação está resumida no seguinte argumento:

A distinção crucial nas questões de poder é a distinção entre detentores titulares e detentores de fato. O poder é, em última instância, *exercitium*, o exercício do poder. Como pode o povo, por mais bem entendido que seja, exercer o poder? Como é óbvio, o título de direito ao poder não resolve o problema da soberania popular (...) ‘Poder do povo’, é preciso enfatizar, é apenas uma expressão elíptica. A frase descreve o começo de um processo, mas o deixa suspenso no ar. Pois o poder é exercido sobre alguém, e governar pressupõe a existência de governados. Poder do povo sobre quem? Quem são os dirigidos, os objetos da soberania popular? Quando a fórmula é completada, diz o seguinte: democracia é o poder do povo sobre o povo. (SARTORI, 1994, p. 50-52).

Ainda sobre a relação entre povo, soberania e cidadãos são muito esclarecedoras as considerações de Bobbio (2000) quando afirma que para a noção moderna de soberania o soberano são todos os cidadãos – indivíduos portadores de direitos – e não o povo. “O povo é

---

<sup>5</sup> Las oportunidades formales que se abrían a la participación de los ciudadanos en las ciudades-Estados democráticas de Grecia, el lenguaje universalista en que suelen exponerse las creencias democráticas y el énfasis de Rousseau y de Mill en la participación llevaron a algunos autores a interpretar que las ideas democráticas “clásicas” eran mucho menos “elitistas” de lo que en verdad fueron. (...) Por consiguiente, las ideas “clásicas” insuflaron en la defensa intelectual de la democracia una vulnerabilidad letal, como puede verse si se las contrasta con la idea de que la inclusión constituye un derecho categórico.

uma abstração, cômoda, mas também, como já dissemos, falaciosa; os indivíduos, com seus defeitos e seus interesses, são uma realidade.” (BOBBIO, 2000, p. 380).

Portanto, os três autores apresentados acima convergem quanto ao aspecto genérico e ambíguo presente no conceito de povo. Para a ideia de democracia importa o seu caráter simbólico enquanto referência aos cidadãos de um dado país, mas é importante destacar que é fundamental perguntar quem faz parte da categoria cidadão. Dessa forma a operacionalização da ideia de democracia depende dos conceitos de indivíduo, cidadania e de igualdade política. A relação entre tais conceitos está associada à compreensão da democracia moderna como uma noção ancorada em uma concepção individualista de sociedade. Sendo assim, para caracterizar a democracia atual é preciso, também, compreender a relação entre liberalismo, individualismo e democracia.

## **1.2 Liberdade liberal *versus* liberdade democrática**

Nesta seção será apresentado o debate sobre a relação entre democracia e liberalismo no intuito de aprofundar as questões levantadas no final da seção anterior e de apresentar as noções teóricas que perpassam os elementos característicos da democracia contemporânea, os quais, serão trabalhados nas próximas seções deste capítulo

Segundo Bobbio, a noção de cidadania está diretamente relacionada com uma tradição que operou grande influência na construção da democracia contemporânea, o liberalismo. Para expor tal influência, ainda que de forma sintética, deve-se partir da passagem do estado liberal para o estado democrático. Em termos institucionais, constituiu-se inicialmente o Estado liberal que era caracterizado pela demanda de limitação do poder tradicional. Conforme nos informa Bobbio (2000), trata-se da demanda de regulamentação desencadeada pela reação da burguesia em ascensão que redundou em conquistas constitucionais contra o abuso de poder. Segundo o mesmo autor, em termos macroinstitucionais, essa conquista teria consagrado dois institutos típicos do Estado liberal presentes no Estado democrático: a separação de poderes e a subordinação de todo poder estatal às regras constitucionais. Tratava-se, em linhas gerais, de garantir os direitos do indivíduo frente ao poder político. Posteriormente, o limite ao exercício do poder voltou a ocupar lugar central com a preocupação de evitar as diversas formas de usurpação do poder legítimo. Nesse momento, que teve seu início no século XIX, iniciou-se o processo de



democratização dos regimes liberais. Desse processo teriam resultado dois institutos característicos da concepção democrática de Estado: a) a eleição direta e periódica dos governantes, ou seja, a constitucionalização do “poder do povo” por meio do sufrágio universal; b) a constitucionalização da oposição que assegura a possibilidade de um poder alternativo (BOBBIO, 2000, p. 256-259).

Ainda segundo Bobbio, o processo de democratização dos regimes liberais prosseguiu no decorrer do século XX por meio da chamada democracia formal, a democracia presente nos países que possuem, no mínimo, as seguintes condições: o sufrágio universal, um sistema representativo e o princípio majoritário no processo decisório. Esse formato, que persiste na atualidade, seria condição inicial para a passagem à democracia substantiva, que também vem sendo difundida desde o século passado. A democracia substantiva, que na atualidade continuaria tímida, menos ampla e de difícil realização, seria caracterizada por institutos que garantem direitos sociais tais como a educação obrigatória, a previdência social e uma tributação fortemente progressiva (BOBBIO, 2000, p. 271, 272).

A complexidade dessa passagem ou dessa democratização fica evidente quando se localiza o embate entre as conquistas liberais e a ampliação dos direitos sociais. O processo de democratização não deveria ocorrer com prejuízo aos princípios liberais, mas a democracia implica, também, assegurar direitos sociais, os quais, no limite, podem afetar certas liberdades. Além disso, segundo Bobbio (2000, 2005) seria bastante razoável constatar que os direitos de liberdade contribuíram para criar as condições necessárias para estabelecer as regras do jogo democrático e que, na sequência, o desenvolvimento da democracia teria se transformado no principal instrumento para a defesa dos direitos de liberdade e sociais. Resultaria disso o permanente conflito entre liberalismo e democracia.

Para analisar essa relação deve-se partir da constatação de que o pensamento liberal é formado por diversas ideias. Sobre tal associação de ideias, Bobbio informa que o liberalismo, diferentemente do socialismo – que ao longo da sua história tem a obra de somente um pensador, Karl Marx, como referência predominante – é um movimento de ideias que, para ficar apenas nos grandes clássicos, envolve autores como Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, Constant, Humbolt, John S. Mill e Tocqueville. Mesmo reconhecendo a diversidade de ideias que caracterizam uma tradição de pensamento com tantos autores, Bobbio afirma que os aspectos fundamentais e sempre presentes no pensamento liberal são o econômico e o político. A partir disso sintetiza três dimensões interligadas da teoria liberal: a primeira é o liberalismo enquanto teoria econômica que defende a economia de mercado; a

segunda é o liberalismo enquanto teoria política, que defende o Estado mínimo, ou o Estado que governe o menos possível. Essas duas primeiras dimensões traduziriam duas teorias independentes, mas que guardam estreita relação entre si, pois, para a teoria que defende a redução da esfera de atuação do Estado essa limitação seria tanto em relação à esfera econômica da sociedade como, também, em relação à esfera ético-religiosa – Estado laico. A terceira dimensão seria referente ao chamado liberalismo ético que coloca a liberdade individual no topo da escala de valores. Mas para Bobbio o liberalismo ético seria apenas uma condição para os dois outros liberalismos na medida em que tanto a liberdade econômica quanto a liberdade política seriam consequências práticas do “primado axiológico do indivíduo.” (BOBBIO, 2009, p. 128-130).

Michelangelo Bovero (2000) – interprete e sistematizador da obra de Norberto Bobbio – divide esse debate sobre a relação entre democracia e liberalismo em quatro núcleos de princípios e pressupostos teóricos. Embora essa construção seja simplificada, como o próprio autor reconhece, será adotada aqui com o intuito de apontar as diversas nuances do debate. O primeiro núcleo seria caracterizado pela noção de “homo economicus” e expressaria a ideia da plena liberdade individual para perseguir os interesses privados no mercado sem interferências públicas. O segundo núcleo se identifica com a expressão “direitos civis” e estaria ancorado nos direitos fundamentais de liberdade pessoal que não possuem uma natureza exatamente econômica como, por exemplo, a liberdade de opinião, de expressão, de reunião, de associação e o “habeas corpus”. Esses dois núcleos constituiriam a *liberdade liberal*. O terceiro núcleo seria caracterizado pelo processo de formação da “vontade geral” e seria expresso pelos direitos de autonomia democrática, os quais seriam fundamentados na ideia de distribuição universal e igualitária do direito de participar do processo de tomada de decisões políticas. O quarto núcleo seria caracterizado pela noção de “bens primários” e estaria associado à questão dos direitos sociais e à maneira de garanti-los, ou seja, à adoção de alguma forma de justiça distributiva. Esses dois últimos núcleos dizem respeito à *liberdade democrática* (BOVERO, 2000, p. 107,108).

Em seu conjunto tais questões estão associadas à discussão sobre o tipo de liberalismo que é compatível com a democracia. Essa é uma complexa questão, amplamente debatida e ainda inconclusa. O que se pode afirmar é que embora a democracia tenha o liberalismo como referência e, nesse sentido, seja resultante dessa tradição, em termos teóricos são dois universos distintos e em permanente tensão. Segundo Bovero (2000) a história das doutrinas liberais e democráticas dos últimos séculos demonstra que os

partidários da *liberdade liberal* temem a restrição dos espaços privados de liberdade civil dos indivíduos por meio do exercício da *liberdade democrática*. Por consequência, os primeiros tentam limitar a extensão da regulação coletiva das ações individuais, mesmo que seja uma regulação feita de forma democrática. Por outro lado, os partidários da *liberdade democrática* temem a possibilidade de os espaços de liberdade criarem condições que limitam o exercício da liberdade política em função do aumento das desigualdades entre os indivíduos (BOVERO, 20002, p. 91). Posto esse dilema, conclui Bovero:

Na realidade, se são reformuladas e redefinidas de forma correta, a liberdade liberal e a liberdade democrática, naquilo em que são mais substantivas, ou seja, os direitos civis (ou individuais) fundamentais e os direitos de cidadania política, compõem-se e sustentam-se reciprocamente na construção dos estados constitucionais democráticos, ou seja, nas estruturas dos regimes que são chamados de liberal-democracias (pelo menos enquanto merecerem ser chamados assim). (Os parênteses são do autor. BOVERO, 2000, p. 91).<sup>6</sup>

As questões apresentadas até aqui são um preâmbulo da clássica oposição entre liberdade e igualdade, sempre renovada através das discussões que envolvem a amplitude do papel do Estado em um regime democrático. Em vários ensaios reunidos no livro *A Era dos Direitos*, Bobbio (2004) demonstra que esse confronto sempre retorna quando está em jogo a passagem dos direitos de liberdade, tais como o de religião, de opinião, de imprensa – as chamadas liberdades negativas – para os direitos políticos e sociais. Enquanto os primeiros direitos, os de liberdade, têm sua origem em um confronto para limitar os poderes do Estado, os últimos, os sociais, dependem da ampliação da intervenção do Estado. Portanto, a amplitude da atuação do Estado em um regime democrático guardaria estreita relação com a passagem, segundo Bobbio, de uma compreensão do homem em termos genéricos – “o homem enquanto homem” – para o “homem específico” que é compreendido a partir de seus vários *status* sociais, os quais são definidos por diferentes critérios como idade, sexo ou condições físicas que impedem um tratamento igual a todas as pessoas. Essa condição levaria a um processo de multiplicação dos direitos dos homens em função da variação de atributos

---

<sup>6</sup> Em realidad, si son reformuladas y redefinidas em forma correcta la libertad liberal y la libertad democrática, por lo que hace a su núcleo sustancial, es decir, los derechos civiles (o más bien personales) fundamentales y los derechos de ciudadanía política se componen y se sostienen reciprocamente em la construcción de los estados constitucionales democráticos, o sea em la estructura de aquellos regímenes que son llamados liberal-democracias (al menos hasta que sigan mereciendo ser llamadas así).

individuais. Isso teria levado a uma “multiplicação por especificação”, sobretudo, em relação aos direitos sociais.

A partir dessa lógica fica ainda mais evidente a oposição entre a universalidade na atribuição e no gozo das liberdades e a restrição da atribuição e do gozo dos direitos políticos e sociais. Esse problema seria acentuado pelo fato de os indivíduos, diante dos direitos sociais e políticos, serem iguais apenas genericamente enquanto que precisariam ser iguais especificamente, ou seja, ter reconhecidas as diferenças que justificam um tratamento não-igual. O problema é sintetizado por Bobbio da seguinte forma:

Só de modo genérico e retórico se pode afirmar que todos são iguais com relação aos três direitos sociais fundamentais (ao trabalho, à instrução e à saúde); ao contrário, é possível dizer, realisticamente, que todos são iguais no gozo das liberdades negativas. (BOBBIO, 2004, p.64- 66)

Esse conjunto de direitos compreendidos em termos universais como direitos do homem foram proclamados a partir das Revoluções Americana e Francesa. Guardam estreita relação com o princípio da dignidade da pessoa humana e com o regime democrático, bem como, com um tipo específico de sociedade, a chamada sociedade individualista. Para a compreensão dessas conexões, Bobbio (2004) destaca como elemento importante o fato de que a referência adotada na Declaração de Direitos - proclamada com a Revolução Francesa para apresentar uma nova solução para o problema da relação entre governantes e governados - seria o ponto de vista do indivíduo. O indivíduo singular, detentor de poder político e associado a outros indivíduos. O poder político seria, portanto, resultante de uma convenção. Seria uma invenção humana que, ao transformar as formas tradicionais de exercício de poder – que não atribuíam aos indivíduos direitos e sim deveres de obediência às determinações do soberano – possibilitou o nascimento do Estado moderno que agora pode ser subdividido da seguinte forma: a) primeiramente liberal, no qual apenas uma parte da sociedade podia reivindicar o poder soberano; b) depois democrático, na medida em que potencialmente todos os indivíduos poderiam reivindicar o poder; c) por fim, social, no qual, os indivíduos sem distinção de classe e transformados em soberanos, reivindicariam, além dos direitos de liberdade, os direitos sociais que, também, são direitos do indivíduo. (BOBBIO, 2004, p. 93,94).

Portanto, muito além do sentido pejorativo que o atributo de sociedade individualista costuma receber, trata-se de uma sociedade composta por cidadãos que,

enquanto indivíduos, são portadores de direitos que envolvem liberdade e igualdade. Em relação ao poder soberano típico da democracia atual afirma Bobbio: “...na democracia moderna a soberania não pertence ao povo, mas a todos os cidadãos, aos indivíduos, enquanto cidadãos.” (BOBBIO, 2000, p. 379, 380).

Além da importância do individualismo para a construção da ideia moderna de democracia, pode-se agora destacar o seu lugar na tradição liberal. Segundo Bobbio, o individualismo é uma concepção que tem em sua origem uma ontologia e uma ética. A dimensão ontológica diz respeito à sua relação com uma concepção atomista da sociedade que se apresenta tanto por meio da construção da ideia de um estado de natureza que precede o estado civil – construção que vai de Hobbes a Kant – quanto por meio da fundação da economia política que toma o *homo economicus* como principal ator. A dimensão ética se refere à atribuição ao indivíduo humano de uma personalidade moral que o faz diferente de todos os outros seres do mundo natural. Na visão de Bobbio essa ética pode ser expressa em termos kantianos por meio da afirmação de que cada indivíduo “tem uma dignidade, e não um preço”. No entanto, essa concepção de individualismo teria assumido a vestidura mais restrita da sua dimensão metodológica que é o individualismo metodológico. Esta última, que teria se tornado predominante e estaria na base dos estudos sobre decisões coletivas, seria uma doutrina que considera que na análise da sociedade as ações dos indivíduos são mais fundamentais do que a compreensão da sociedade como um todo que seria superior às partes (BOBBIO, 2000, p. 380, 381).

A relevância dessa síntese e as controvérsias que tais argumentos costumam gerar parecem influenciar as seguintes palavras de Norberto Bobbio:

Que fique bem claro, a concepção individualista da qual estamos falando nas três diferentes dimensões, ontológica, ética e metodológica, não prescinde da consideração de que o homem é também um ser social, nem considera o indivíduo isolado, a um só tempo micro e macrocosmo... (BOBBIO, 2000, p. 381).

Posto este esclarecimento, é possível tratar da relação entre individualismo e liberalismo por meio da diferenciação feita por Bobbio em relação ao individualismo da tradição liberal-libertária e o individualismo da tradição democrática. O individualismo da tradição liberal-libertária conceberia o indivíduo como desgarrado do corpo orgânico da sociedade e com isso o lançaria na luta pela sobrevivência em um mundo desconhecido. Esse

indivíduo, enquanto um todo orgânico superior às partes, por definição, não faria laço social, sendo, portanto, incompatível com a vida em sociedade. Essa concepção traduziria a vida do indivíduo em uma sociedade individualista que realizaria a metáfora hobbesiana da luta de todos contra todos. O individualismo da tradição democrática, ao contrário, conceberia um indivíduo que tem a iniciativa de se agrupar com aqueles considerados seus semelhantes. Essa união possibilitaria uma recomposição da sociedade, mas não como um todo orgânico e sim como uma associação de indivíduos livres. “O primeiro reivindica a liberdade do indivíduo em relação à sociedade. O segundo reconcilia-o com a sociedade fazendo da sociedade o resultado de um livre acordo entre indivíduos inteligentes.” (BOBBIO, 2000, p. 381).

Essa possibilidade de associação entre indivíduos livres, característica da tradição democrática, seria típica da sociedade individualista e moderna que estendeu a todos os cidadãos, enquanto indivíduos portadores de direitos e liberdade, o poder de tomar decisões coletivas ou de eleger quem tomará tais decisões. Com base nisso é possível especificar um pouco mais a distinção feita por Michelangelo Bovero (2002), entre *liberdade liberal* e *liberdade democrática*. A *liberdade liberal* coincidiria com as liberdades individuais reivindicadas pelos movimentos liberais e proclamadas nas constituições modernas, ou seja, liberdade individual, liberdade de opinião e de imprensa, liberdade de reunião e liberdade de associação<sup>7</sup>. A *liberdade democrática* se referiria à atribuição de direitos políticos a todos os membros adultos da sociedade. Dessa forma, embora a *liberdade liberal* esteja relacionada com a autonomia individual, tal autonomia só se concretizaria quando associada ao direito de participar do processo político que é assegurado pela *liberdade democrática* (BOVERO, 2002, p.89,90).

Pode-se observar o quanto as noções de liberdade democrática e de liberalismo ético se relacionam com um princípio fundamental da democracia contemporânea que é a igualdade política. Essa discussão será aprofundada no item 1.5 com base nas contribuições teóricas de Robert Dahl, mas desde já é importante situar que, segundo Dahl (1992), o bem fundamental a ser protegido pelo processo democrático é a liberdade – liberdade de autodeterminação e de desenvolvimento pessoal que culmina na autonomia moral do indivíduo. Para esse fim a igualdade política teria importância decisiva na medida em que a democracia é o único regime político que permitiria amplo empenho na realização dos ideais de liberdade e igualdade. Basta lembrar que a igualdade política, que tem o sufrágio universal

---

<sup>7</sup> Nessa síntese Bovero retoma as quatro liberdades dos modernos apresentadas por Bobbio: individual, de opinião, de reunião, de associação.

como elemento essencial, está fundamentada tanto na ideia de que todos os indivíduos adultos devem ter o mesmo direito de participar das decisões coletivas, como na noção moral de que cada indivíduo é o melhor juiz de seus próprios interesses.

### **1.3 As peculiaridades da democracia contemporânea**

Nas duas próximas subseções serão apresentadas algumas peculiaridades da democracia contemporânea, em função disso, parece importante demarcar dois aspectos extraídos das argumentações apresentadas na primeira parte deste capítulo. O primeiro ponto diz respeito ao fato de a democracia contemporânea ser, necessariamente, representativa. Isso significa que a possibilidade de eleger os representantes políticos torna possível, na atualidade, a realização do ideal de autogoverno. O segundo ponto refere-se à constatação de que a representação não é originalmente democrática assim como a democracia, na atualidade, não poderia ser realizada nos moldes do modelo clássico. Portanto, o embate histórico entre essas duas ideias, a democracia clássica grega e representação política, no âmbito do processo de formação do Estado nacional amalgamou a democracia contemporânea que, de resto, ainda é muito recente, sobretudo, quando comparada com as tradições às quais está filiada. Basta lembrar que a chamada democracia representativa ganhou forma e espaço, principalmente, nos últimos cem anos, enquanto que as tradições que possibilitaram sua existência formaram-se, mesmo que em períodos distintos, ao longo de milênios.

Essa transformação que continua em curso envolve permanentes dilemas e desafios em termos de aperfeiçoamento institucional.

#### **1.3.1 A oposição entre democracia ideal e democracia real**

Os três principais autores adotados para subsidiar o resgate dos fundamentos teóricos da democracia contemporânea, Robert Dahl, Norberto Bobbio e Giovanni Sartori, têm em comum a preocupação com a organização conceitual que deve ser feita para se chegar a uma definição de democracia e com a diferenciação entre democracia ideal e democracia real. Essas duas dimensões costumam ser apresentadas em termos contrapostos como prescritiva/descritiva ou substantiva/formal. Tais autores compreendem a democracia enquanto um processo – processo coletivo para tomada de decisão política – e isso implica considerar, também, que a dimensão real da democracia está diretamente relacionada com os

seus ideais, os quais, independente de serem realizáveis ou não, orientam e realimentam permanentemente a prática democrática. Nesse sentido, não existe democracia descolada de princípios ou fundamentos éticos. Entre os valores fundamentais que justificam a sua existência e que lhe dão substância estão a liberdade individual, a igualdade social, a tolerância e a igualdade política. A contraposição entre ideal e real não se refere, portanto, à democracia direta grega como ideal e à democracia representativa como real. Refere-se ao ideal de realização dos valores fundamentais da democracia e à definição de democracia enquanto processo ou conjunto de regras para a tomada de decisões que possam interessar a toda uma coletividade.

Toda sociedade necessita de tomar decisões que são obrigatórias para todos os seus membros e, em tais circunstâncias, quem decide são os indivíduos, mesmo que organizados em alguma forma de grupo ou por meio dos seus representantes. Além disso, para que decisões sejam tomadas são necessárias regras previamente acordadas. É nesse sentido que Bobbio (2000, 2009), seguindo uma linha de pensamento que passa por Weber, Popper, Kelsen e Schumpeter, afirma que a democracia, enquanto regime contraposto a toda forma autocrática de governo, deve ser compreendida como um conjunto de regras que definem tanto quem está autorizado a tomar decisões de caráter coletivo, como quais os procedimentos que devem ser seguidos para configurar um processo decisório democrático.

Os autores que seguem essa linha de raciocínio, mesmo tendo divergências em relação a algum aspecto do detalhamento do processo democrático, entendem que as regras que constituem um processo democrático são necessárias para pactuar as condições elementares que permitem dizer o que é e o que não é um regime democrático. A esse respeito, afirma Giovanni Sartori (1994) que uma definição correta de democracia deve conter o que ela prescreve enquanto ideal e também o que ela descreve em termos de uma realidade.

Neste ponto é importante fazer alguns esclarecimentos sobre a chamada teoria competitiva da democracia, conhecida por enfatizar a democracia procedimental. A síntese formulada por Joseph Schumpeter da democracia enquanto um método para formar governos tornou-se referência tanto para adeptos desse conceito como para os seus fervorosos opositores. No entanto, essa centralidade conferida a Schumpeter e a consistência das suas afirmações sobre a democracia são discutíveis. Esse questionamento é necessário para que se possa ter claro o que está sendo tratado aqui como procedimento ou dimensão real da democracia.



Schumpeter (1986) construiu seu argumento a partir da crítica à teoria democrática do século XVII e XVIII - que ele chama de "teoria clássica" - e ao papel da noção de bem comum que estaria presente em tal teoria. Afirma que os autores desse período consideravam que o objetivo do método democrático, concretizado por meio de eleições (ainda era um sufrágio restrito), seria o de chegar a decisões políticas que realizam o bem comum. Nesse sentido, o povo teria uma opinião racional sobre todas as questões e ao eleger seus representantes seria guiado pela noção de bem comum. Schumpeter discorda dessa lógica porque considera que a existência na sociedade de diferentes compreensões do que pode ser considerado um bem torna impossível a definição de bem comum, pois, mesmo que existisse consenso sobre essa noção, existiriam opiniões divergentes sobre a forma de alcançar esse fim. Afirmava ainda que esta relação entre democracia e bem comum teria outro problema: a expectativa de existência de cidadãos plenamente informados e conscientes da sua opinião. A dificuldade dessa suposição residiria no fato de que isso seria possível apenas em sociedade homogêneas. A "teoria clássica" estaria pressupondo um nível irreal de iniciativa dos cidadãos e ignorando aspectos importantes como a liderança de grupos ou pessoas e a concorrência dos políticos pelo poder.

Em contraposição a essa teoria, Schumpeter formulou uma concepção mais realista - "minimalista" - do método democrático, e, por isso mesmo, aplicável à realidade política. Não haveria uma função ativa e de imposição das vontades do eleitor aos políticos, pois, o que seria possível é que o povo tenha a oportunidade, por meio das eleições, de aceitar ou recusar aqueles que governam. Em tal definição, que focaliza os procedimentos e não tanto os princípios, o método democrático é compreendido como "um sistema institucional para a tomada de decisões políticas, no qual, o indivíduo adquire o poder de decidir mediante a luta competitiva pelos votos do eleitor" (Schumpeter, 1986, p. 328).

O destaque dado por Schumpeter à competição entre elites e sua definição de democracia com um método colocou sua interpretação em evidência, mas não o transformou no principal teórico da democracia contemporânea. Sua síntese sobre o conceito de democracia lhe confere uma posição amplamente aceita na atualidade, mas parte das suas formulações recebe críticas de vários autores e dentre eles estão Dahl e Sartori. Na avaliação de Dahl a noção de povo, enquanto *demos*, não foi trabalhada de forma suficiente por Schumpeter. Na vertente schumpeteriana o *demos* seria uma concepção que varia entre os países democráticos e faria parte de um tipo de norma que cada sociedade concebe como lhe convier. Não interessaria, para quem não faz parte de uma dada sociedade, avaliar o que levaria tal sociedade a adotar normas que excluem certos setores da população, o fundamental

seria que a concepção de povo fosse admitida pela sociedade que a adotou<sup>8</sup>. Segundo Dahl, que trabalha a noção de povo no sentido de uma cidadania plenamente inclusiva, esse argumento seria inconcebível porque não daria conta de uma questão essencial como a amplitude da inclusão do *demos*. A ausência desse critério na abordagem schumpeteriana levaria a equívocos como, por exemplo, a compreensão de que a exclusão dos negros, que aconteceu na região Sul dos Estados Unidos não autorizaria pensar que o Sul era antidemocrático. Para Robert Dahl isso significa que a definição de Schumpeter não ofereceria condições ou incentivo para verificar se um dado sistema é democrático ou não. Além disso, estaria deixando na obscuridade um tema essencial para a democracia, a igualdade política. (DAHL, 1992, p. 148,149).

Quanto a Sartori (1994), em sua análise da *teoria competitiva*, estabelece uma linha de construção teórica que se estenderia de Schumpeter a Dahl (na qual ele se inclui) e que teria em comum uma definição mínima de democracia. Tal definição demarcaria a sua dimensão formal, muitas vezes denominada de democracia eleitoral, e a importância de promover a democracia para além desse grau mínimo<sup>9</sup>. Em tal análise Sartori procurou apresentar as diferentes contribuições desses autores para teoria democrática. Afirma que o problema enfrentado por Schumpeter seria o de entender o funcionamento da democracia enquanto Dahl teria se ocupado do problema de promover a democracia. Sartori reconhece na obra de Dahl uma preocupação com o aperfeiçoamento da democracia que não é típica da teoria competitiva, por isto afirma: “Dahl começa onde Schumpeter para, isto é, Dahl procura uma difusão e um reforço pluralistas, na sociedade como um todo, da competição entre elites.” (SARTORI, 1994, p. 211).

Acrescentando a tais considerações a diferença entre competência técnica e competência moral e o fato dessa última ser um atributo que não pertence a nenhuma classe particular de cidadãos, pode-se localizar no argumento de Schumpeter uma espécie de captura idealista. Essa incongruência aparece na primeira das condições que ele descreve como necessárias para o êxito do método democrático. As condições são: 1) "material humano" de alta qualidade, que pressupõe a importância de uma classe política tradicional, integralmente dedicada ao ofício e com as necessárias “qualidade e padrões morais”; 2) a delimitação do campo real de decisões políticas; 3) a existência de uma burocracia bem treinada, com sentido

---

<sup>8</sup> SCHUMPETER, 1986, p. 297-299.

<sup>9</sup> Sartori qualifica esse processo como “promoção da democratização da democracia” e adota como referência o critério de Dahl, segundo o qual, a democratização da poliarquia ocorre em duas direções que conformam dois eixos: a) liberalização e/ou contestação pública; b) inclusão e/ou participação. (SARTORI, 1994, p.214).

de dever e espírito corporativo; 4) “autocontrole democrático” que implica o respeito às regras do jogo democrático; 5) tolerância com opiniões divergentes (Schumpeter, 1986, p. 352-359). Dessa forma, a seleção, pela via eleitoral, daqueles que estão dispostos a assumir a carreira política dependeria da existência de uma camada social que dê a tais pessoas a formação necessária e de uma “vocação predestinada”. Independente do que caracteriza essas duas condições, elas parecem fazer parte de um conjunto idealizado de circunstâncias que culminam em um tipo negativo de elitismo, ou seja, na ideia de que existiria um grupo ou camada social que estaria sempre à frente em termos dos valores ou de idoneidade moral, sobretudo, se comparada aos “populares”. Novamente o ideal do homem justo é misturado à prática democrática. Parece que quando os desafios da dimensão real da democracia são evidenciados, em qualquer que seja a época, retorna a ilusão de que ela poderia ser assegurada por cidadãos especialmente virtuosos. É possível considerar que o método democrático estruturado por Schumpeter ficou reduzido a um método de triagem de homens virtuosos. No entanto, é exatamente o ceticismo em relação a esse tipo de ideia que levou os teóricos da democracia, apresentados ao longo deste capítulo, a se preocuparem com os limites do exercício do poder e com as regras do jogo democrático.

As diversas questões apresentadas acima são suficientes para afirmar que as considerações de Schumpeter não sustentam o edifício da democracia, elas apenas fazem coro com as ideias de um conjunto de autores preocupados com o que caracteriza o mínimo necessário para compor o conceito de democracia. Sem dúvida essa é uma preocupação essencial, afinal, é o ponto de partida para a constituição de um regime democrático e para o desafio permanente de aperfeiçoamento das instituições políticas da democracia.

Voltando às dimensões da democracia, resta lembrar que Bobbio apresenta duas razões fundamentais para a oposição entre democracia ideal e democracia real. A primeira estaria relacionada com a aspiração de liberdade e igualdade. Partindo da constatação de que os seres humanos não nascem, pelo menos em sua grande maioria, nem livres nem iguais, Bobbio faz a seguinte síntese do problema:

A liberdade e a igualdade não são um ponto de partida, mas sim um ponto de chegada. A democracia pode ser considerada um processo, lento mas irrefreável, no sentido da aproximação dessa meta. Mas a meta é na sua plenitude inatingível, por uma razão intrínseca aos dois princípios mesmos da liberdade e da igualdade. Esses dois princípios são entre si, em última instância, quando levados às suas extremas consequências, incompatíveis. (BOBBIO, 2000, p. 422).

A segunda razão estaria relacionada com o reconhecimento da autonomia de cada indivíduo como o fundamento ético da democracia. Trata-se aqui do indivíduo racional e capaz de avaliar as consequências imediatas e futuras das suas ações. Da mesma forma que Dahl e Sartori, Bobbio compreende que a principal justificativa da defesa da democracia como a melhor forma de governo é o pressuposto de que o “indivíduo singular, o indivíduo como pessoa moral e racional, é o melhor juiz do seu próprio interesse.” (BOBBIO, 2000, p. 424). Não obstante, como esse homem racional é um ideal-limite a democracia também é um ideal-limite, por isso, esta segunda razão da oposição entre democracia ideal e democracia real envolve a seguinte constatação:

Deixando de lado a consideração de que se todos os homens fossem racionais não haveria nem mesmo a necessidade de um governo, e mesmo nos limitando à racionalidade puramente instrumental, falta à grande maioria dos indivíduos os conhecimentos necessários para construir um juízo pessoal e fundamentado diante das decisões que se deve tomar. (...) Em suma, muitos não estão em condições de saber. Muitos acreditam saber, e não sabem. (BOBBIO, 2000, p. 425).

Essa compreensão do contraste entre ideal e real é fundamental para a definição da democracia que se tornou de domínio comum ou hegemônica: a democracia enquanto uma via, um método ou um processo para a tomada de decisão coletiva. Em torno dessa definição aglutina-se o pensamento de Robert Dahl e Norberto Bobbio, entre outros. São autores fundamentais para a explicitação dos critérios normativos, das regras e das instituições que serão descritas a seguir.

O esforço teórico de tais autores, além de permitir compreender os desafios inerentes à tentativa de realizar os princípios que caracterizam a democracia, torna instigante a verificação da presença de tais fundamentos nas regras do jogo democrático. Nos termos de Bobbio são os “universais processuais” da democracia. Na elaboração de Dahl são os critérios de um processo democrático e as instituições necessárias para a sua realização. Juntos estabelecem condições mínimas a partir das quais pode-se avaliar se um determinado regime político ou um processo decisório é democrático ou não. A fim de facilitar a percepção da semelhança entre os critérios explicitados pelos dois autores, eles foram agrupados no quadro abaixo.

Norberto Bobbio	Robert Dahl
Universais processuais	Critérios de um processo democrático
<p>1. Todos os cidadãos que tenham alcançado a maioria etária sem distinção de raça, religião, condição econômica, sexo, devem gozar de direitos políticos, isto é, cada um deles deve gozar do direito de expressar sua própria opinião ou de escolher quem a expresse por ele.</p> <p>2. O voto de todos os cidadãos deve ter igual peso.</p> <p>3. Todos aqueles que gozam dos direitos políticos devem ser livres para poder votar segundo sua própria opinião formada, ao máximo possível, livremente, isto é, em uma livre disputa entre grupos políticos organizados em concorrência entre si.</p> <p>4. Devem ser livres também no sentido de que devem ser colocados em condições de escolher entre diferentes soluções, isto é, entre partidos que tenham programas distintos e alternativos.</p> <p>5. Nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar por sua vez maioria em igualdade de condições.</p> <p>6. Seja para as eleições, seja para as decisões coletivas, deve valer a regra da maioria numérica, no sentido de que será considerado eleito o candidato ou será considerada válida a decisão que obtiver o maior número de votos.</p>	<p>I- Participação efetiva: em todo processo de adoção de decisões obrigatórias os cidadãos devem ter oportunidades apropriadas para expressar suas preferências e para incorporar temas no programa de ação.</p> <p>II- Igualdade de voto na etapa decisória: deve-se garantir a todos os cidadãos oportunidades iguais para expressar sua opção.</p> <p>III- Compreensão esclarecida: para orientar-se sobre os fins e os meios, sobre os próprios interesses, sobre as consequências de uma política pública e sobre os demais interesses em jogo, cada cidadão precisa ter oportunidade e condições para compreender tais questões.</p> <p>IV- Controle final da agenda: implica aceitar que o demos é o melhor juiz dos seus próprios interesses. Não significa que o demos esteja em condições de decidir sobre todas as questões, mas que ele possa decidir sobre quais questões requerem decisões obrigatórias; entre as que requerem, quais o demos pode se encarregar de resolver e quais implicarão a delegação da sua autoridade.</p> <p>V- Inclusão: exige definir, respeitando o que está presumido nos critérios anteriores, quais as pessoas têm o direito legítimo de serem incluídas no <i>demos</i>. Implica discutir se é justo que uma pessoa que esteja excluída do <i>demos</i> tenha que obedecer as decisões obrigatórias tomadas por este <i>demos</i>, seja diretamente ou por seus representantes.</p> <p>VI- Direitos fundamentais: cada critério que caracteriza uma democracia ideal indica um direito que é uma parte necessária de um sistema democrático ideal.</p>

QUADRO 1 - Princípios que caracterizam um processo decisório democrático

Fonte: BOBBIO, 2000, p.427; DAHL, 1992, p. 268; DAHL, 2006, p. 9, 10.

O dois autores reconhecem que, no mundo real, nenhum sistema haverá de satisfazer plenamente tais princípios, mas eles constituem uma referência fundamental na medida em que traduzem os ideais modernos da democracia. Especificam um conjunto de condições a serem observadas para se afirmar que existe igualdade política. Sendo assim, como torná-los realizáveis? Esta pergunta faz a passagem da dimensão ideal, presente nos princípios - pré-condições da democracia - para a dimensão real, que se realiza por meio das instituições políticas, as quais devem ser permeadas pelos princípios e direitos apresentados acima. Dada a força dessa relação, uma parte das instituições apresentadas por Dahl são exatamente um conjunto de direitos, de liberdades e de garantias de oportunidades

fundamentais para o cidadão. Esse aspecto será retomado no item 1.5, no qual, a democracia poliárquica será detalhada.

### **1.3.2 Elementos constitutivos da democracia**

O funcionamento de uma democracia implica o reconhecimento de regras e instituições essenciais para a sua dimensão real: regra da maioria, eleição, partidos políticos, representação e participação. Esses elementos, conjuntamente, configuram a democracia moderna, mas cada um deles possui um sentido próprio e às vezes independente da ideia de democracia. Ao longo deste tópico serão apresentadas, em linhas gerais, as características de cada um desses elementos tendo como referência, principalmente, os autores mencionados até aqui.

#### **1.3.2.1 A regra da maioria**

Segundo Bobbio a regra da maioria é essencial para o processo democrático, mas não é suficiente para sustentá-lo e nem pode ser considerada como um ideal. É apenas uma regra que permite calcular os votos. Afirma que o princípio da maioria não pressupõe a igualdade política, do mesmo modo que a igualdade política não serve para justificar o princípio da maioria. Bobbio exemplifica essa incongruência entre democracia e princípio da maioria reportando a processos decisórios que permitem o voto múltiplo ou qualquer situação em que o presidente do comitê, por exemplo, tem o voto de desempate. Nesses casos vigora a regra da maioria, mas o princípio democrático de igual valor dos indivíduos não é considerado. Portanto, a regra da maioria é um mecanismo para a formação da vontade coletiva que pode ser aplicado de forma mais ou menos democrática dependendo das características da instância decisória.

Além disso, essa regra, diferentemente da formação da vontade coletiva por consenso, leva sempre a uma situação em que uma parte ganha e a outra perde. Esse fato torna crucial a relação entre o respeito às regras do jogo e os limites ao poder tanto da maioria quanto da minoria. Sartori (1994) aborda a relação entre regra da maioria e regra da minoria levando em consideração a interação entre governantes e governados. Nesse caso, além de propiciar uma tomada de decisão, o propósito da regra da maioria seria o de evitar concentrar o poder nas mãos de poucos ou de muitos e, ao contrário, distribuir, seja por meio de turnos ou simultaneamente, o poder entre maiorias e minorias.

Bobbio apresenta três tipos de limites associados ao princípio da maioria: 1) o *limite da validade* que se refere à possibilidade da regra da maioria ser abolida. É necessário definir se ela deve possuir uma validade absoluta, no sentido de valer em qualquer caso, ou se deve estar subordinada a uma regra superior que impede a sua quebra. A solução para essa dúvida seria considerar que a regra do jogo tem sua importância enquanto meta-regra, ou seja, pelo seu *status* de regra do jogo e não tanto pelo seu conteúdo. Por isso, afirma Bobbio que, em comparação com as outras regras, a força vinculadora das regras do jogo reside na aceitação, por parte de todos os jogadores, da prevalência do interesse geral de manter as regras sobre o interesse particular de vencer em um determinado processo decisório. 2) O *limite da aplicação* – refere-se à existência de temas em relação aos quais o princípio da maioria não pode ser aplicado, caso contrário haveria uma decisão injusta ou inadequada. Trata-se de decisões que podem violar os direitos humanos contemplados nas constituições de países democráticos. Segundo Bobbio, a avaliação do que é passível de ser submetido à regra da maioria envolve a distinção entre o que é opinável ou não. Essa discussão, por sua vez, envolve a definição do que é negociável e do que não é negociável. Existem matérias que não são opináveis como, por exemplo, os direitos humanos, as questões de credo ou questões científicas e técnicas que exigem algum tratamento diferenciado pela alta complexidade do procedimento de decisão. 3) o *limite da eficácia* – refere-se às promessas presentes na lógica da aplicação da regra que acabam não sendo cumpridas. A primeira promessa não cumprida foi a de transformar as relações entre as classes sociais. Outra promessa que não teria sido cumprida é a de reversibilidade dos efeitos de uma decisão. Essa promessa toca em uma questão central que é o fato de a regra da maioria, em tese, não impedir que, a partir da possibilidade de alternância no poder, a minoria possa chegar ao poder, vir a tornar-se maioria e mudar a direção política de um governo. No entanto, para que isso aconteça a minoria que chega ao poder precisa mudar situações estabelecidas e muitas decisões são, na prática, irreversíveis, sobretudo, aquelas decorrentes de grandes reformas ou que possibilitam novas formas de ocupação do território. Dessa forma, a aplicação da regra não assegura que certas mudanças, consideradas importantes para a eficiência de um governo, possam ser implementadas. Apesar dessas dificuldades que limitam a eficácia da regra, o autor lembra que apenas ao “governo fundado na maioria é atribuído o benefício da mudança regular e pacífica.” (BOBBIO, 2000 , p. 441-448).

Com esse conjunto de observações Bobbio pretendeu destacar que o princípio da maioria é apenas um dos elementos essenciais para o funcionamento do sistema democrático e

que, muitas vezes, é difícil fazê-lo funcionar. Por isso, a regra da maioria não responderia sozinha nem pelos sucessos nem pelas dificuldades da democracia.

### 1.3.2.2 As eleições e o sufrágio universal

As eleições, enquanto um mecanismo apoiado no princípio da maioria e no princípio da igualdade política, são essenciais para a expressão da vontade dos cidadãos. Mas não basta que existam eleições e sufrágio universal, é fundamental que as eleições sejam livres, no sentido de que os cidadãos possam ir às urnas sem se sentirem ameaçados; e que sejam justas, ou seja, todos os votos devem ter o mesmo peso. Portanto, em um processo democrático são as eleições livres e o sufrágio universal que asseguram a legitimidade do sistema. Não obstante, salienta Bobbio que no jogo democrático os atores principais são os partidos políticos e que as eleições são apenas o movimento do jogo, pois, permitem que a larga maioria dos membros de uma comunidade nacional se envolva com o processo político. Isso significa que as regras do jogo, os atores e o movimento do jogo são inseparáveis, portanto, trata-se de regras constitutivas, de regras que dão existência aos atores e ao movimento. Dessa forma, não é possível existir comportamento eleitoral sem a existência prévia de leis que regulem as eleições. (BOBBIO, 2009, p. 80,81).

Decorre desse raciocínio que as eleições são fundamentais para a democracia na atualidade na medida em que viabilizam a soberania popular. Ou, para usar os termos de Bobbio, torna possível a supremacia do poder ascendente, aquele que é exercido de baixo para cima e que se concretiza na medida em que o sufrágio é alargado ao máximo possível. Entretanto, esse caráter fundamental da eleição, enquanto mecanismo de formação da vontade coletiva e de afirmação do exercício democrático do poder, não permite que ela, sozinha, seja a tradução da ideia de democracia. É uma condição necessária, mas não suficiente, pois, é apenas um meio para o conjunto dos cidadãos definirem *quem* vai tomar as decisões políticas. Mas esse *quem* é traduzido na prática por um conjunto de representantes, em diferentes esferas de governo, responsáveis pela proteção dos princípios democráticos e pela tradução dos ideais de liberdade e igualdade em políticas públicas. Sendo assim, o ato de votar, consagrado por meio das eleições, é que torna possível nas sociedades modernas, complexas e pluralistas a realização da ideia de governo do povo. Este ato, aparentemente simples e insuficiente quando visto apenas como forma de agregação de preferências, torna-se grandioso quando observado no seu principal papel: como um esteio dos princípios normativos de um processo democrático, ou seja, como renovação do pacto pela democracia.



### 1.3.2.3 Os partidos políticos

A lógica da democracia contemporânea é inseparável da lógica dos partidos políticos. Para Robert Dahl a democracia confere aos partidos os atributos de possível, vantajoso e inevitável. Possível porque é legitimado pelas liberdades que fundamentam a democracia – de associação, de expressão, de organização, etc.. E não haveria forma de suprimir os partidos sem afetar tais liberdades. Seria vantajoso porque cumpre papel importante na mobilização dos cidadãos para a escolha dos representantes e na mobilização dos próprios representantes nas decisões no âmbito do parlamento. Por fim, seria inevitável porque, sendo possível, os aspirantes ao papel de representante político descobrem sua importância e passam a perpetuá-lo. Se um representante tem um partido, seus opositores também precisam fazer parte de um, de tal forma que “um político sem partido é um político sem poder” (DAHL, 1999, p. 90).

Entretanto, a transformação que gerou a democracia contemporânea e os partidos políticos produziu limites e problemas. Segundo Bobbio, apesar da necessidade e dos benefícios engendrados, os partidos destruíram a relação direta entre os eleitores e os eleitos e, no lugar dessa relação, estabeleceu duas outras: uma entre os eleitores e os partidos e outra entre os partidos e os eleitos. As consequências dessas relações, que possuem o partido como elemento comum, transparecem na seguinte definição de papéis: o eleitor é simplesmente um autor; o eleito - o representante - é apenas ator; e o partido tem os dois papéis, é ator em relação ao eleitor e em relação ao eleito é autor. Essa dupla função é que teria lhe conferido um lugar central no sistema representativo. Essa intermediação feita pelos partidos políticos simplificaria o sistema e o tornaria possível. Soma-se a isso o fato de que quanto mais intensificada a disciplina partidária menos livre é o mandato do representante. Essas condições configuram o que Bobbio classifica, sem intenção depreciativa, de “partidocracia”, ou seja, uma circunstância em que, de fato, quem toma as decisões são os partidos e não os representantes enquanto mandatários livres dos eleitores. (BOBBIO, 2000, p. 470, 471).

Bobbio esclarece, ainda, que a concentração de poder nos partidos é um tema que abre outra discussão importante: a diferença entre interesses particulares e a representação política. Demarca o problema nos seguintes termos:

...parece evidente a desforra da representação dos interesses sobre a representação política, seja no que se refere à decadência do instituto típico da representação política, que é o mandato não-vinculado, seja no que se

refere, em uma democracia altamente competitiva, à pressão através dos partidos dos interesses fracionários. (BOBBIO, 2000, p. 471).

Contudo, deve-se considerar que a existência de vários partidos em competição, além de fazer emergir os dilemas associados à questão dos interesses divergentes, viabiliza elementos essenciais da democracia como a possibilidade de contestação pública e a participação política. Na formulação de Robert Dahl (1997) contestação pública e participação traduzem a oportunidade de exercer oposição ao governo, bem como, de formar organizações políticas e de se manifestar sobre as mais diversas questões políticas sem o temor de represálias por parte do governo. Fazem parte desse conjunto de oportunidades, também, o direito de ouvir opiniões alternativas, de votar secretamente nas eleições, de ter a opção de escolher entre candidatos de diferentes partidos e de os candidatos vencedores ocuparem seus cargos sem nenhuma objeção por parte dos derrotados. (DAHL, 1997, p. 41).

Portanto, é a partir de um ponto de vista muito crítico e realista que os autores mencionados acima definem e defendem os partidos políticos. Mesmo com suas limitações os partidos são cruciais para a democracia contemporânea na medida em que estão associados a liberdades e direitos fundamentais dos indivíduos como, por exemplo, a liberdade de associação e de expressão.

#### 1.3.2.4 A representação política

A discussão da representação política atravessa todo este capítulo, mas nessa seção é importante realçar o seu significado enquanto método democrático e sua relação com os elementos descritos nas três subseções anteriores. Trata-se da lógica da representação para a democracia caracterizada como um conjunto de regras que define tanto quem está autorizado a tomar decisões de caráter coletivo, como quais os procedimentos que devem ser seguidos em tal processo.

Nesse contexto, Bobbio (2009 {1984}) considera a mistura dos conceitos de democracia representativa e Estado parlamentar como um dos principais equívocos a serem desfeitos para se chegar ao sentido principal da ideia de representação em uma democracia. Constatou que essa distinção é importante porque em vários debates percebeu que os seus interlocutores ao pretenderem fazer críticas à democracia representativa na verdade criticavam o Estado parlamentar. A partir disso se empenhou em esclarecer o que parecia

obvio: a expressão democracia representativa, em termos genéricos, significa que as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira – deliberações coletivas – são tomadas por pessoas eleitas para essa finalidade por aqueles que fazem parte de tal coletividade. Quanto ao Estado parlamentar, seria apenas um modo particular de aplicação do princípio da representação. Nesse tipo de Estado a representação diz respeito ao parlamento enquanto órgão central que recebe as reivindicações e toma decisões coletivas. Bobbio ressalta ainda que um Estado parlamentar pode não ser uma democracia representativa e que historicamente os parlamentos são anteriores ao sufrágio universal, por isso, existiram Estados parlamentares que, mesmo sendo representativos, não eram democráticos. O equívoco, portanto, residiria na tradução da democracia representativa pelo Estado parlamentar, no qual, o princípio da representação se concentra no parlamento. Dessa forma, exemplifica Bobbio, os Estados Unidos são um Estado representativo, mas não um Estado parlamentar. A importância dessa questão pode ser percebida pela constatação de que, na atualidade, nos Estados que são denominados de representativos o princípio da representação estende-se para muito além do parlamento, pois é aplicado a várias outras instituições políticas que tomam decisões coletivas por meio de representantes eleitos. Essas instituições, que variam de acordo com a estrutura institucional de cada país, seriam, por exemplo, a presidência da república, os diversos níveis de poder executivo e de poder legislativo, as províncias e conselhos regionais. (BOBBIO, 2009, p. 56, 57).

Ainda segundo Bobbio, o debate sobre a representação política encerra grandes temas: um que diz respeito aos poderes do representante (como representa); outro que se refere ao conteúdo da representação (o que/a quem representa) e um terceiro tema que diz respeito ao método de constituição da representação. Duas grandes questões estariam vinculadas a tais temas: 1) a discussão em torno do tipo de mandato, na qual, a representação sem vínculo de mandato se contrapõe ao mandato imperativo; 2) a discussão em torno do tipo de representação, na qual, a proposta de representação de interesses gerais se contrapõe à defesa da representação orgânica ou dos interesses específicos de uma dada categoria. (BOBBIO, 2009, p. 58-60).

Quanto ao objetivo da representação, duas questões devem ser consideradas. A primeira está associada à necessidade da existência de representantes e ao problema da escala na democracia. A existência de um grande número de pessoas com direito de participar das decisões políticas torna impraticável a tomada de decisões coletivas exclusivamente em assembleias e com participação direta dos cidadãos. A alternativa, a eleição de representantes,

impõe a ideia do mandato livre, ou seja, o representante, independente de quem e de quantos o elegeu, deve decidir tendo como referência interesses gerais ou bens públicos e não especificamente a demanda daqueles que o escolheu. Evidentemente, na prática, muitas vezes isso não é considerado. Se um representante age de acordo com os seus interesses pessoais ou de acordo com os interesses daqueles que financiaram a sua campanha, em detrimento dos interesses gerais, ele claramente despreza os princípios da representação. Essa questão, que abre o problema da qualidade da representação ou, em termos mais amplos, da qualidade da democracia, demarca, também, a importância dos controles, por parte dos cidadãos, sobre os seus representantes.

Os problemas envolvidos nessa questão estão relacionados com a importância da participação política e com o aperfeiçoamento dos controles democráticos. A participação será discutida na próxima seção. Quanto aos controles democráticos, para situar melhor a discussão deve-se abordar o significado e as consequências da agregação de preferências. Essa expressão corresponde à preferência evidenciada pelo somatório dos votos dos eleitores nas eleições. Conforme demonstrado anteriormente, na perspectiva teórica adotada nesta tese o eleitor decide quem vai tomar as decisões políticas relacionadas a qualquer tema da vida pública e não sobre o que será decidido pelos representantes. Isso parece um detalhe, mas é de extrema importância, além de ser uma questão associada à frequentes confusões teóricas. Escolher quais são as pessoas que vão tomar as decisões é muito diferente de escolher quem vai representar os interesses de cada cidadão particularmente. A representação de interesses particulares é típica da delegação ou do mandato imperativo que são, por definição, incompatíveis com a representação democrática. Posto isso, fica claro que a agregação de preferência é um mecanismo para formar uma vontade coletiva e que isso é muito diferente da “vontade geral” definida por Rousseau. Esta última está fundada na ideia de um bem comum, definido a priori, que aglutinaria os cidadãos e permitiria o consenso. A agregação de preferência está associada ao reconhecimento de que não há esse bem comum definido a priori e de que esta ideia é plenamente incompatível com as sociedades modernas e pluralistas. Portanto, em termos da constituição das instâncias decisórias democráticas, cabe aos cidadãos, levando em consideração a diversidade de interesses e a importância da autonomia individual, primeiramente, escolher um conjunto de representantes - com características e plataformas diversas - para discutir e deliberar sobre os assuntos que implicam decisões que têm consequências para toda uma coletividade. Posteriormente, por meio de outras eleições, caberá aos cidadãos decidirem se desejam que esses representantes

continuem com seus mandatos. E ao longo do exercício dos mandatos o cidadão poderá participar, na medida em que desejar, dos processos decisórios e/ou debates que estiverem ao seu alcance. Essa foi a solução encontrada para tornar a democracia possível no mundo contemporâneo, mas aceitá-la não implica negar as suas limitações. Muito pelo contrário, implica o permanente aprimoramento do sistema. O reconhecimento desses limites é o ponto de partida para a busca de aperfeiçoamento dos controles democráticos

Por tudo isso é que se afirma que na atualidade a democracia tem como característica o sufrágio universal; a igualdade política; o mandato livre dos representantes; a representação de interesses gerais e os limites que as regras do processo decisório impõem ao exercício do mandato. Tais limites referem-se tanto ao estabelecimento de tipos diferentes de maioria, de acordo com o tipo de tema em pauta, como ao tempo de duração do mandato, o qual, sendo previamente estabelecido, assegura a possibilidade de alternância no poder ou de mudança da direção política, de acordo com a vontade da maioria dos eleitores. O cidadão pode, portanto, optar por uma plataforma política em detrimento de outra, mas em termos de agenda política essa é uma interferência muito indireta.

Essas questões dizem respeito aos dilemas da democracia representativa, sobretudo, aquele relacionado à distância entre governantes e governados. Por isso, impõe-se um debate permanente sobre a transparência no exercício do poder político e sobre a necessidade de ampliar a possibilidade de participação além do período eleitoral. O quanto e como é possível aperfeiçoar as instituições ou como ampliar as possibilidades do cidadão controlar seus representantes são temas que, embora sempre em aberto e envoltos em divergências teóricas, talvez estejam recebendo, na maioria das análises, uma atenção aquém da sua importância e dos desafios teóricos e práticos que colocam para a Ciência Política.

#### 1.3.2.5 A participação política

Nos critérios definidores de um processo decisório democrático a participação política efetiva é um elemento essencial, mas a existência ou não de espaço para a participação dos cidadãos é uma questão em permanente discussão.

No modelo teórico de Robert Dahl, que será detalhado na seção 1.5, além de ser fundamental a existência de espaços que permitam a participação política, tais espaços são considerados plenamente compatíveis com a democracia representativa e, mais do que isso, é uma condição para o aprimoramento do sistema e para a existência de efetivos mecanismos de

controle democrático por parte dos cidadãos. Nesse sentido, o distanciamento existente na democracia entre os cidadãos e seus representantes eleitos poderia ser amenizado por meio da discussão de políticas públicas principalmente nos níveis subnacionais. (Dahl, 1993, p. 406-408).

Esse ponto de vista torna-se mais operacionalizável se a participação política for compreendida de forma dinâmica, ou seja, como algo que varia de acordo com o contexto e o tipo de reivindicação. A esse respeito é muito esclarecedora a classificação apresentada por Giacomo Sani<sup>10</sup> (1999), o qual, em seu verbete, destaca que o termo participação se adapta a diferentes interpretações na medida em que os indivíduos podem participar de formas muito diferentes que variam entre a posição de um simples espectador e a ação de um protagonista de destaque. A partir disto, define três formas de participação: 1) a primeira é a *presença*. Esse termo designa uma forma menos intensa e marginal de participação política na qual o indivíduo não coloca nenhuma contribuição pessoal. Envolve comportamentos passivos como a presença em reuniões ou a exposição voluntária a mensagens políticas; 2) a segunda forma é a *ativação*. Designa o comportamento do indivíduo que, dentro ou fora de uma organização política, desenvolve uma série de atividades que lhe foram delegadas. É um tipo de atividade que o indivíduo executa de vez em quando ou que ele mesmo promove espontaneamente e acontece, por exemplo, quando há envolvimento em campanhas eleitorais ou quando o indivíduo participa de atos públicos de protesto; 3) a terceira forma é a *participação* em sentido estrito. Refere-se ao comportamento do indivíduo que, direta ou indiretamente, contribui para a tomada de uma decisão política. Na forma direta essa contribuição acontece somente em contextos políticos muito restritos que envolvem um número bastante reduzido de pessoas. A forma indireta seria a predominante e aconteceria, principalmente, ao realizar a escolha pessoal dos dirigentes políticos. Essas três formas de participação podem se sobrepor e a tendência é que os participantes, de um modo geral, sejam os mesmos e acumulem as diversas iniciativas. Essa possibilidade estaria diretamente relacionada com fatos amplamente conhecidos e presentes nas pesquisas como a baixa adesão às diversas formas de participação ou a abstenção eleitoral. O autor ressalta ainda, a importância da institucionalização da participação política para a democracia. Nesse sentido, destaca a competição entre forças políticas – os partidos – para a renovação dos mandatos como a principal forma de institucionalização da participação. Mas o êxito desse processo estaria relacionado com o papel das inúmeras formas de participação organizada por meio das associações voluntárias

---

<sup>10</sup> Giacomo Sani é o autor do verbete sobre participação política no Dicionário de Política. Referência: BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. Dicionário de política. 12ª. ed. Brasília: Ed. UNB, 1999, v. 2, p. 888-890.

típicas das sociedades pluralistas. Estas formas de associação civil teriam, segundo Sani, funções muito importantes: são fontes de estímulo à participação política; funcionam como mecanismo de recrutamento e fazem a ligação dos indivíduos e grupos primários com as instituições e forças políticas (SANI. In: BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO, 1999, p. 888-890).

Essa classificação coloca em relevo a chamada participação eleitoral sem, contudo, afirmar que as eleições sejam o único momento possível para a participação política. Pelo contrário, evidencia a importância da ampliação de espaços institucionalizados de participação, em contraste com participações episódicas, mesmo reconhecendo que na realidade o interesse pela política tem ficado restrito a um número bem reduzido de pessoas. Trata-se, portanto, da afirmação da importância da participação política sem prendê-la à ideia de um ativismo permanente de todos os cidadãos.

A esse respeito tanto Bobbio (2009) quanto Sartori (1994) mencionam a crítica feita por Dahrendorf à ideia do “cidadão total”, a qual seria ilustrativa de um apelo à participação permanente de todos os cidadãos em tudo. Com base nisto Bobbio afirma que

...o cidadão total e o Estado total são duas faces de uma mesma moeda; consideradas uma vez do ponto de vista do povo e outra vez do ponto de vista do príncipe, têm em comum o mesmo princípio: que tudo é política, ou seja, a redução de todos os interesses humanos aos interesses da *pólis*, a politização integral do homem, a resolução do homem no cidadão, a completa eliminação da esfera privada na esfera pública e assim por diante (BOBBIO, 2009, p. 55).

A realização dessa suposta participação plena não seria possível nem mesmo por meio da democracia direta. Portanto, o aspecto fundamental dessa breve caracterização da participação política é o fato de que o direito dos cidadãos serem consultados, por meio de eleições, sobre a direção política da sociedade em que vive ou, de forma mais específica, sobre quem tomará as decisões coletivas, não resume o conceito de participação. Os autores mencionados acima destacam a necessidade de cidadãos bem informados e interessados pelo processo político democrático e que não limitam sua participação ao processo eleitoral.

## **1.4 Os limites e os desafios da democracia contemporânea**

Conforme demonstrado nas seções anteriores, a representação política é um elemento constitutivo da democracia contemporânea em função do caráter pluralista das sociedades modernas, da amplitude da escala e da expansão dos direitos individuais e sociais. Tais características engendraram, também, os seus limites e os seus dilemas. Na atualidade esses dilemas estão gerando o confronto entre as linhas de pensamento que defendem a necessidade de um permanente aperfeiçoamento do sistema e as vertentes teóricas que interpretam a representação política como uma distorção da ideia original de democracia. Esta segunda perspectiva propõe o desenvolvimento da democracia participativa como alternativa ou complemento da forma predominante na atualidade. Quais seriam as distinções entre democracia direta, participativa e representativa? Existiria uma forma específica de participação em cada uma delas? A tentativa de explicitar o debate associado a tais interrogações norteia a revisão teórica que será apresentada nesta seção.

Serão apresentadas, também, as preocupações dos diversos autores mencionados até aqui com os problemas associados à operacionalização dos elementos caracterizadores da democracia. Como será visto, trata-se de limites intrínsecos ao funcionamento da democracia representativa que impõem o desafio permanente de construção e mudança institucional. Para organizar a apresentação de questões tão amplas serão apresentadas nas três subseções seguintes as críticas internas, ou seja, aquelas realizadas pelos defensores do modelo contemporâneo. No próximo capítulo, a partir da exposição de tais críticas à lógica representativa, será apresentado o argumento que sustenta o suposto esgotamento do modelo representativo e que, em função disso, retoma a defesa da democracia participativa.

### **1.4.1 Os dilemas da democracia direta**

Michelangelo Bovero (2002) fez algumas considerações a respeito da relação entre democracia representativa e democracia direta que ajudam a demarcar o início dessa discussão. Ele parte da afirmação de que a democracia representativa teria como oposição natural a democracia direta, mas que seria uma oposição dentro do gênero democracia. Por isso, defende que não faz sentido perguntar qual das duas seriam a forma autêntica de democracia ou supor que a democracia representativa seja uma falsificação da ideia original



criada na Grécia antiga. Tal contraposição não serviria para distinguir o que é e o que não é democracia, pois, nas duas formas os cidadãos teriam o direito e o dever de participar, em igualdade de condições, do processo que leva à tomada de decisão política. (Bovero, 2002, p. 42).

A democracia direta seria uma forma de tomada de decisão em que o próprio cidadão apresenta diretamente sua posição a respeito das decisões coletivas. Segundo Bobbio, recebem o nome de democracia direta todas as formas de participação no poder que não utilizam nenhuma forma de representação na tomada de decisão. São elas: a) o governo do povo através de delegados investidos de mandato imperativo e, portanto, revogável; b) o governo de assembleia, sem representantes e sem delegados; c) o *referendum*. (Bobbio, 1995, p. 154).

O referendo é frequentemente invocado como uma possibilidade de realização da democracia direta na atualidade e como um mecanismo que poderia corrigir determinadas imperfeições do sistema representativo. São muito conhecidas as críticas a essa alternativa ilusória. Em linhas gerais, o problema consiste na distorção do debate produzida pelo fato de os cidadãos se limitarem a manifestar a concordância ou discordância em relação a uma alternativa que, mesmo sendo sensata, é extremamente circunscrita. Por decorrência, o principal debate associado ao referendo é aquele travado pela minoria que decide o que exatamente será perguntado ao eleitorado. Além disso, segundo Sartori (1994) a defesa da suposta superioridade da democracia de referendo tem o agravante de negar a importância de limitar o poder da maioria e de levar sempre a um jogo de soma zero.

Com base nas experiências de referendo nos Estados Unidos e na Suíça, países em que ele é amplamente utilizado, Dahl reforça esse tipo de preocupação e acrescenta que de um modo geral é a minoria que tem participado. A sua conclusão, bastante ilustrativa das preocupações de inúmeros autores, é a seguinte: “Dado o número cada vez menor de votantes e seu pouco conhecimento dos temas, os líderes manipuladores podem na realidade exercer mais influência nos referendos do que na democracia direta ou por grupos representativos.” (DAHL, 1999, p. 88).

Na seqüência desta análise, na qual enfatiza, também, as diversas formas de democracia e de autoridade democrática, Dahl discute os dilemas da democracia direta tomando como referência as formulações de Jean Jacques Rousseau, autor que fornece os principais argumentos para a defesa dessa vertente. Afirma que considerar a democracia direta como a única forma legítima de um corpo político, como teria feito Rousseau, é uma das mais

ilusórias utopias desde a República de Platão. Ressalta que ao estabelecer a escolha pessoal como fundamento da legitimidade democrática, Rousseau foi muito moderno, mas parou aí, pois, ele teria ficado preso ao passado ao restringir essa autoridade aos limites da cidade-estado. O autor apresenta três insuficiências na argumentação de Rousseau que persistiriam nas obras dos seus seguidores. A primeira estaria relacionada com o tratamento dado ao tema das facções. Na perspectiva da democracia direta, o sectarismo, a liderança, as facções são problemas que devem ser evitados. Na democracia representativa, ao contrário, esses problemas são inevitáveis, portanto são necessárias instituições para combater seus efeitos nocivos. A negação das facções e da necessidade de lidar com elas – por meio, por exemplo, dos partidos políticos – envolveria um traço totalitário porque a consideração inicial de que as facções e os líderes são coisas malignas levaria a uma compreensão que ficaria a um passo de concluir que deveriam ser eliminados. (DAHL, 1999, p. 98, 99).

Como a existência de facções ao longo de toda a história da humanidade é bastante factível, Dahl resume suas ponderações da seguinte forma:

A inadvertência de Rousseau é característica de muitos defensores da democracia direta. É por causa disso que a princípio parecem ingênuos ou maquiavélicos: ingênuos, quando falam de ‘o povo’ como se fosse uma entidade única, bem definida e harmoniosa; maquiavélicos, quando usam a retórica de ‘o poder ao povo’ para ocultar suas intenções de conquistar o poder para sua própria facção. (Dahl, 1999, p. 99, 100)<sup>11</sup>.

A segunda insuficiência nas formulações de Rousseau diria respeito aos critérios que definem o que é o povo. Segundo Dahl, tanto Rousseau como seus seguidores não se preocuparam em dizer quais pessoas fazem parte do povo ao afirmarem que o povo deveria governar por meio de assembleias e definir as próprias leis. Para Rousseau o povo seria os cidadãos e os cidadãos constituiriam o povo. Esse raciocínio circular nada diria sobre as condições ou regras que estabelecem aqueles que por alguma razão não seriam cidadãos e por decorrência não fariam parte do povo. Não existiria na teoria rousseauiana elementos para definir quais pessoas têm o direito de serem reconhecidas como cidadãos, sendo assim, a explicação se daria, apenas, por uma evidência histórica.

---

<sup>11</sup> La inadvertencia de Rousseau es característica de muchos defensores de la democracia directa. Y por causa de ello es que a menudo parecen ingenuos o maquiavélicos: ingenuos, cuando hablan de “el pueblo” como si fuera una entidad única bien definida y armoniosa; maquiavélicos, cuando usan la retórica de “el poder al pueblo” para ocultar sus intentos de conquistar el poder para su propia facción.

Essa questão está relacionada com a terceira inconsistência da teoria destacada por Dahl: a negação do problema da escala para a democracia. Se as decisões devem ser tomadas pelo povo em assembleia, para que esse ato seja viável o corpo de cidadãos precisaria ser em um número muito reduzido. Dessa forma, ou a democracia direta não é possível ou, sendo possível, não é um regime inclusivo.

É digno de nota o grande empenho de Dahl em demonstrar as consequências da amplitude da escala para o processo político democrático. Que o número de pessoas que compõe uma unidade política e a extensão do território interfere na forma possível da democracia parece óbvio, afinal, quanto maior o número de pessoas envolvidas no processo decisório maior o tempo necessário para debater as diversas opiniões e chegar a uma decisão. No entanto, os argumentos que valorizam a democracia direta em detrimento da democracia representativa desconsideram esse fato.

Voltando às críticas a Rousseau, o ponto principal seria o fato de que, no limite, se a democracia direta for a única forma legítima de sistema político, seria inevitável constatar que quase nenhum país no mundo poderia ter um sistema democrático. Considerando esse argumento, Dahl imagina um mundo constituído de microestados, com democracia direta, inspirados na sugestão rousseauiana – que não chegou a ser desenvolvida – das confederações como forma de equacionar o problema da participação direta. Não precisou ir longe com o exercício lógico para deparar com um conjunto de problemas associados à autonomia desses Estados. Chega a duas conclusões. A primeira é que não seria possível entender por que o defensor da democracia direta não percebeu objeções tão poderosas. A segunda é que “insistir na democracia direta como forma exclusiva de democracia é condenar o ‘povo’ a impotência.” (DAHL, 1999, p. 104).

Dahl (2001) esquematiza esses argumentos de forma muito elucidativa ao sintetizar o conjunto de problemas que permeiam a democracia de assembleia. Os problemas são:

- 1) as oportunidades para a participação rapidamente diminuem com o tamanho do corpo de cidadãos;
- 2) o número máximo de participantes numa única reunião com probabilidade de se expressar pela oratória é muito pequeno, bem menos que uma centena;
- 3) nesses espaços os membros com plena participação se tornam representantes dos outros, exceto no voto;
- 4) dessa forma, mesmo numa unidade governada pela democracia de assembleia é provável que exista uma espécie de sistema de representação;

5) nada garante que os membros dotados do direito de plena participação sejam representantes do resto;

6) sendo assim, para proporcionar um sistema satisfatório para selecionar representantes é razoável que os cidadãos prefiram eleger seus representantes em eleições livres e justas. (DAHL, 2001, p. 123).

Em suma, as críticas feitas à democracia direta dizem respeito, basicamente, ao fato de essa forma de democracia ser ineficaz para o funcionamento do Estado moderno. A complexidade desse debate é apontada de forma sintética por Dahl quando afirma que tanto o governo representativo como o participativo convive com os “limites inexoráveis impostos pela interação do tempo exigido para um ato de participação e o número de cidadãos autorizados a participar”. Por isso, a democracia é marcada pelo dilema da participação *versus* eficácia do sistema. (Dahl, 2001, p. 124,125).

#### **1.4.2 A democracia participativa: teoria ou prática?**

Um exame aprofundado da democracia participativa foi realizado por Giovanni Sartori (1994) no livro *A teoria da Democracia Revisitada* (v.1). Da mesma forma que os autores citados acima, Sartori parte da constatação de que a realização literal do autogoverno só seria possível em grupos relativamente pequenos. Após identificar um conjunto de formas de designar a democracia, ele interroga onde se situaria teoricamente a democracia participativa e logo de início marca uma posição: poderia ser situada “em nenhum lugar em particular e, em diferentes medidas, em todos os lugares.” (SARTORI, 1994, p. 158).

Segundo Sartori (1994), os “participativistas” não fazem sua teoria coincidir com a democracia direta, embora alimentem esse ideal. Outro aspecto que ressalta é o fato de argumentarem que a participação eleitoral não seria uma participação real e mesmo assim não defenderem sumariamente o descarte das eleições ou da representação política. Além disso, os fundamentos da teoria estariam associados à centralidade dada ao conceito de participação, mas o conceito não teria o alcance afirmado pelos participativistas.

De forma distinta, Sartori compreende participação nos termos apresentados anteriormente, ou seja, como tomar parte pessoalmente e voluntariamente. Reafirma que a efetividade da participação é inversamente proporcional ao número de participantes e que a vertente dominante da teoria democrática nunca negou a importância da participação e sua vitalidade para as “microdemocracias”. Reconhece que as eleições, enquanto forma de participação, diluem o significado de tomar parte em alguma coisa, no entanto, ressalta que as

eleições também não encerram todas as possibilidades do conceito de participação. A partir de tudo isso, apresenta o dilema da democracia participativa nos seguintes termos:

... um dos caminhos abertos à teoria participativa da democracia (sendo o outro a democracia de referendo) é enfatizar e atribuir papel importante a grupos pequenos e intensos. Esses grupos devem ser intensos porque esse é o motivo pelo qual nascem e perduram; e devem ser pequenos se o requisito for, como é, dispor do tamanho ótimo para uma participação ótima. Muito bem. Mas não é esse um dos significados de ‘elitismo’, isto é, poucos fazem melhor e contam mais do que muitos passivos, inertes e apáticos não-participantes? (SARTORI, 1994, p. 160. Parênteses do autor.).

Frente a isso, o autor insiste na seguinte pergunta: o que então distinguiria a democracia participativa enquanto teoria? A partir dessa questão Sartori destaca a ausência na teoria da democracia participativa de uma distinção conceitual em relação às demais formas já estabelecidas, a democracia direta e a democracia representativa, bem como em relação àquelas que poderiam ser consideradas, também, como subespécies: a democracia eleitoral e de referendo.

O grande obstáculo a sua existência enquanto teoria residiria no fato de ter como conceito central a participação, o qual, não seria de domínio exclusivo da vertente participativa. Para Sartori, o que os “participativistas” – que ele designa também como antielitistas – afirmam por meio da ideia de participação é que o povo deve governar, mas essa ideia, além de não ser original, também não estabeleceria suficientemente como o povo poderia ser levado a governar. O que existiria de consistente seria a defesa do referendo, mas essa forma de tomada de decisão também não seria do domínio restrito da teoria participativa. Faria parte da democracia direta ou seria uma subespécie denominada democracia de referendo. (SARTORI, 1994, p. 157-161 ).

Essas críticas de Sartori referem-se, principalmente, aos argumentos de Carole Pateman (1992) autora do livro *Participação e Teoria Democrática*. Pateman, a partir da análise das teorias formuladas por Schumpeter, Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein, caracteriza o campo teórico predominante na atualidade, o qual, ela também denomina de “teoria contemporânea da democracia”. Afirma que esse campo delimitaria uma teoria descritiva que vincula a democracia a uma série de instituições em nível nacional. As eleições, referência crucial de tal teoria, seriam restritivas à ampliação da participação por três razões: a) pelo fato de associar participação ativa com totalitarismo; b) pelo temor de que a ampliação da participação possa gerar instabilidade política; c) pelo fato de a igualdade política ser

equiparada ao sufrágio universal, que tem a função de sancionar a competição eleitoral por votos. Pateman sintetiza esse ponto de vista sobre a questão da participação afirmando que na “teoria contemporânea da democracia” ela se resume à escolha daqueles que tomam as decisões e que, portanto, tem a função de proteção, “a proteção do indivíduo contra decisões arbitrárias dos líderes eleitos e a proteção de seus interesses privados”. (PATEMAN, 1992, p. 12-25).

Embora o argumento esteja sendo apresentado aqui de forma extremamente resumida, a sua lógica demonstra o quanto é simplista em relação às complexidades da democracia contemporânea. Isso fica mais claro quando a autora evidencia o seu argumento em prol da participação típica da “teoria da democracia participativa”. Para essa construção toma como referência teórica, principalmente, as formulações de Rousseau e John S. Mill. Apresenta os seguintes fundamentos para a “teoria da democracia participativa”: a) existe uma inter-relação entre as estruturas de autoridade das instituições e as atitudes psicológicas dos indivíduos; b) a principal função da participação reside no seu caráter educativo; c) a participação no nível local é essencial para o aprendizado da democracia. Esses três fundamentos são utilizados para afirmar que a existência de instituições representativas em nível nacional não é suficiente para a democracia porque a máxima participação seria necessária em outras esferas. A participação teria como principal função a educação do cidadão, “...no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição prática de habilidades e procedimentos democráticos”. (PATEMAN, 1992, p. 12-25).

Sartori vê com estranheza essa referência a Rousseau e John S. Mill. Avalia que o primeiro seria o porta-voz da democracia dos antigos e que o segundo seria o porta voz da democracia representativa e liberal, dessa forma, recorrer a tais autores para fundamentar a “teoria da democracia participativa” não seria possível sem fazer importantes omissões teóricas. (SARTORI, 1994, p. 216-219).

Restaria considerar se a teoria apresenta um caráter puramente idealista e, dessa forma, tomaria a participação como um fim em si mesmo – um ideal supremo –, ou se, ao contrário, seria realista e estaria voltada para as formas de participação que caracterizam a democracia. Segundo Sartori, a primeira possibilidade, o caráter idealista, seria difícil de ser sustentada porque a teoria não inaugura um conceito de participação nem mesmo em termos ideais. Considera, também, que a participação não pode ser mais do que um ideal intermediário porque não teria muito sentido afirmar que o povo deve participar porque é

importante participar. A participação parece ser mais um meio e não um fim em si mesmo, como seriam os ideais democráticos de liberdade e igualdade. A segunda possibilidade, o caráter realista, também não poderia ser sustentada pelo fato de a teoria não poder se distinguir por um conceito específico de participação. Essa seria uma ausência irremediável porque estaria relacionada com o fato de os “participativistas” não terem enfrentado o problema da escala na democracia. (SARTORI, 1994, p. 218, 219).

Outro aspecto importante de ser ressaltado é a contraposição que pode ser observada entre a compreensão da participação com o objetivo de tomada de decisão – destacada por Bobbio e Dahl – e a participação com a função educativa defendida por Pateman. Para a teoria contemporânea essa diferenciação não faz sentido. Isso fica muito evidente nas formulações de Robert Dahl. Dois dos seus critérios para um processo decisório democrático, a participação efetiva e a compreensão esclarecida, refletem essa preocupação a educação para a cidadania enquanto tradução de um aprendizado associado tanto às diversas fontes de informação como ao exercício da participação política.

Além disso, existiria uma resistência à democracia representativa, sobretudo, em relação ao que as eleições impõem em termos da limitação da participação, mas nenhuma alternativa é apresentada, ao contrário, as eleições são incorporadas enquanto mecanismo relevante para as macroinstituições políticas. Deve-se perguntar, portanto, se a democracia participativa pode ser considerada uma teoria ou se redundaria em um conjunto de mecanismos voltados para a ampliação da participação. Nesse caso, que parece o enquadramento mais razoável, ela se resumiria a um conjunto de práticas inseridas na estrutura institucional necessária para a democracia representativa.

### **1.4.3 Os aspectos sombrios da democracia representativa**

Conforme as considerações feitas ao longo deste capítulo, a existência de um grande número de pessoas com direito de participar das decisões políticas torna impraticável a tomadas de decisões coletivas exclusivamente em assembleias e com participação direta dos cidadãos. Dentro do modelo típico da democracia representativa, a eleição de representantes impõe a ideia do mandato livre, ou seja, os representantes decidem, independente de quem e de quantos os elegeram.

Para detalhar os dilemas envolvidos nessa relação, Bobbio (2009) comparou o que foi prometido pela democracia representativa com o que foi realizado efetivamente. Seriam

seis as promessas não cumpridas pela democracia em sua dimensão real. Antes de fazer a exposição dessas dimensões deve-se ressaltar que o próprio autor, ao final, interroga se as promessas poderiam de fato ser cumpridas tendo em vista os obstáculos colocados pelas transformações que moldaram a democracia moderna. Esses desafios e limites foram sintetizados no livro *O Futuro da Democracia*, 2009 p. 34-45 (1ª. ed. 1984), e serão apresentados a seguir de forma resumida e relativamente livre.

A primeira promessa não cumprida refere-se à centralidade do indivíduo no processo democrático tendo em vista que a democracia nasceu de uma concepção individualista de sociedade. A teoria democrática teria imaginado um Estado sem corpos intermediários, no qual, o indivíduo soberano, em associação com outros indivíduos soberanos, criaria a sociedade política que funcionaria sem intermediação entre os indivíduos e seus representantes. No entanto, aconteceu o oposto, pois, as mais diversas formas de organização civil – o povo dividido em grupos contrapostos e concorrentes – e não os indivíduos é que passaram a ter relevância política. Ao invés de um Estado democrático fundado na soberania popular e característico de uma sociedade homogênea, o que existe – a sociedade real – é uma sociedade pluralista subjacente aos governos democráticos.

A segunda promessa diz respeito à representação política em contraposição à representação de interesses. Nessa última o representante deve ter um mandato vinculado - mandato imperativo - pelo fato de ter a obrigação de buscar a realização dos interesses do representado, mas a representação política funda-se em um princípio contrário que é o mandato livre. No entanto, segundo Bobbio, esse princípio da representação política tem sido frequentemente desconsiderado. Isso acontece tanto em função da existência de grupos, com variados objetivos, tentando identificar seus interesses com os interesses nacionais ou tentando sobrepor seus interesses aos de outros grupos, como em função da disciplina partidária que viola a proibição do mandato imperativo.

A terceira promessa não cumprida seria a derrota do poder oligárquico. A persistência das oligarquias contraria a noção de liberdade entendida como autonomia, princípio inspirador do pensamento democrático. No entanto, a própria democracia contemporânea poderia ser interpretada como uma “renúncia ao princípio da liberdade como autonomia”, pois o poder de decisão é dado aos representantes políticos dos cidadãos. Entretanto, Bobbio ressalva que a presença de elites no poder não transforma a democracia em autocracia. Trata-se daquilo que é evidenciado por meio da definição procedimental de



democracia: em um governo democrático existem várias elites em concorrência pelo voto dos eleitores.

Além de não conseguir se livrar das elites políticas, a democracia também não teria chegado a todos os espaços em que são tomadas decisões que vinculam grupos sociais inteiros. Essa seria a quarta promessa não cumprida. Após a realização do sufrágio universal, condição necessária, mesmo que insuficiente, para a democracia, o processo de democratização da sociedade, que envolve a ampliação dos espaços em que as decisões políticas são tomadas, deveria seguir seu curso, mas isso ainda não teria acontecido. Para Bobbio esse processo não estaria associado à passagem de um formato representativo para uma forma direta de democracia e sim à passagem da democracia política para uma democracia social<sup>12</sup>. Em linhas gerais, isso significaria o reconhecimento do conjunto de direitos dos cidadãos e a construção de políticas para diminuir as desigualdades sociais, bem como, a ampliação das possibilidades de controle por parte dos cidadãos das ações do governo.

Em outros termos, quando se deseja saber se houve um desenvolvimento da democracia num dado país, o certo é procurar perceber se aumentou não o número dos que têm o direito de participar nas decisões que lhe dizem respeito, mas os espaços nos quais podem exercer esse direito. (BOBBIO, 2009, p. 40).

A quinta promessa não cumprida seria a de eliminação do poder invisível – o poder que não está sob controle. Bobbio parte da constatação de que a democracia nasceu em uma posição contrária ao poder invisível na medida em que sempre teve como perspectiva um governo empenhado em desenvolver publicamente suas ações; em gerar transparência no exercício do poder<sup>13</sup>. A publicidade dos atos do governo é importante não apenas porque permite aos cidadãos conhecerem os atos de quem exerce o poder, para terem condições de controlá-los, mas, também, porque a publicidade desses atos seria por si mesma uma forma de controle. No entanto, a visibilidade e o controle do exercício do poder tornaram-se um problema crescente. A necessidade de controle é cada vez maior porque na atualidade os

---

<sup>12</sup> Nos termos apresentados na subseção 1.2 com base nos argumentos de Norberto Bobbio (2000).

<sup>13</sup> A fundamentação do princípio é kantiana. Bobbio ilustra seu argumento citando uma passagem do Apêndice de *A Paz Perpétua*, no qual, Kant enuncia que “todas as ações relativas ao direito de outros homens cuja máxima não é suscetível de se tornar pública são injustas.” (KANT *apud* BOBBIO, 2000b, p. 42).

detentores de poder dispõem de instrumentos técnicos para “conhecer capilarmente tudo o que fazem os cidadãos”. Por isso, Bobbio faz um alerta:

A velha pergunta que percorre toda a história do pensamento político – ‘Quem custodia os custódios?’ – hoje pode ser repetida com esta fórmula: ‘Quem controla os controladores?’ Se não conseguir encontrar uma resposta adequada para esta pergunta, a democracia, como advento do governo visível, está perdida. Mais do que uma promessa não cumprida, estaríamos aqui diretamente diante de uma tendência contrária às premissas: a tendência não ao máximo controle do poder por parte dos cidadãos, mas ao máximo controle dos súditos por parte do poder. (BOBBIO, 2009, p. 43).

A sexta promessa que não teria sido cumprida refere-se à educação para a cidadania. Bobbio destaca que essa promessa faz parte de um argumento recorrente no pensamento democrático, segundo o qual, a educação para a democracia é possível por meio do exercício da prática democrática. O autor faz questão de ressaltar que é um aprendizado concomitante à prática democrática e não uma preparação prévia. Se fosse uma preparação anterior à entrada na democracia redundaria no modelo “jacobino”, segundo o qual, viria em primeiro lugar a ditadura revolucionária e, depois, em um segundo tempo, viria o “reino da virtude”. Dessa forma, não existiria preparação para a democracia fora da democracia, pois, para o democrata o reino da virtude seria a própria democracia e a virtude seria o amor pela coisa pública.

Em relação ao fato das promessas não terem sido cumpridas, Bobbio apresenta três obstáculos que interferiram no curso do processo democrático. O primeiro deles é a crescente necessidade de competência técnica para solucionar problemas políticos. Problema diretamente relacionado com as características das sociedades industriais, complexas e de economia de mercado. Bobbio, como outros autores, lembra que tecnocracia e democracia são antitéticas, pois, se o protagonista passa a ser o especialista, o cidadão perde espaço. De forma contrária à democracia, que pressupõe que todos os indivíduos adultos e autônomos possam decidir a respeito de tudo, a tecnocracia implica que apenas os poucos com conhecimento especializado sejam convocados para decidir.

O segundo obstáculo decorrente das transformações da democracia e diretamente relacionado com a tecnocracia seria a expansão do aparato burocrático. A burocracia estatal, independente da sua necessidade e importância, teria tornado-se um aparato de poder. Sendo hierarquicamente organizado do vértice à base, funciona de forma diametralmente oposta à

democracia que é um poder sustentado pela base – os cidadãos escolhem quem toma as decisões políticas – e que tem seu fluxo direcionado da base para o vértice. Bobbio destaca a relação histórica entre burocracia e Estado democrático quando afirma que os Estados que se tornaram democráticos se tornaram também mais burocráticos. Essa consideração é muito importante porque expõe com clareza e simplicidade o engodo do Estado mínimo. A amplitude dessa discussão e a atualidade do problema podem ser vislumbrados na seguinte passagem de texto:

... hoje o desmantelamento do Estado de serviços - Estado este que exigiu um aparato burocrático até agora jamais conhecido – esconde o propósito, não digo de desmantelar, mas de reduzir a limites bem circunscritos o poder democrático. Que democratização e burocratização caminham no mesmo passo é algo evidente, como de resto havia já observado Max Weber. Quando os proprietários eram os únicos que tinham direito de voto, era natural que pedissem ao poder público o exercício de apenas uma função primária: a proteção da propriedade. Daqui nasceu a doutrina do Estado limitado (...) A partir do momento que o voto foi estendido aos analfabetos tornou-se inevitável que estes pedissem ao Estado a instituição de escolas gratuitas; com isso o Estado teve que arcar com um ônus desconhecido pelo Estado das oligarquias tradicionais e da primeira oligarquia burguesa. Quando o direito de voto foi estendido também aos não proprietários, aos que tinham como propriedade tão-somente a força de trabalho, a consequência foi que se começou a exigir do Estado a proteção contra o desemprego e, pouco a pouco, seguros sociais contra doenças e a velhice, providências em favor da maternidade, casas a preços populares, etc. Assim aconteceu que o Estado de serviços, o Estado social, foi, agrade ou não, a resposta a uma demanda vinda de baixo, a uma demanda democrática no sentido pleno da palavra (BOBBIO, 2009, p. 47,48).

Quanto ao terceiro obstáculo para a realização da democracia ideal, estaria relacionado a um problema que costuma ser denominado de “ingovernabilidade” da democracia. Guardaria estreita relação com os objetivos do Estado social porque diria respeito às crescentes demandas oriundas de uma sociedade civil emancipada do sistema político. Nesse sentido, as liberdades civis - liberdade de imprensa, de reunião e de associação - que são pré-condições para a democracia, tornaram-se, também, um meio para os cidadãos apresentarem suas demandas aos governantes. Como a quantidade e a velocidade das demandas são crescentes, independente do grau de eficiência do sistema político, torna-se muito difícil atendê-las. Isso geraria uma sobrecarga que imporá escolhas difíceis e que sempre deixariam algum segmento insatisfeito. Além disso, a situação seria agravada pela lentidão decorrente da complexidade inerente aos procedimentos de tomada de decisão em um sistema político democrático.

Em resumo, os obstáculos gerariam, ao mesmo tempo, lentidão e invisibilidade de tal forma que, quando a questão da sobrecarga de demanda se coloca, pode ficar difícil discernir entre complexidade, ineficiência e estratégia política. A solução desses diversos problemas envolve posicionamentos políticos tanto em termos do papel do Estado como em relação às estratégias governamentais. No entanto, tais obstáculos costumam ser evidenciados apenas para intensificar o discurso em prol da redução do papel do Estado ou do suposto esgotamento da democracia representativa.

As questões levantadas nos três obstáculos apresentados acima dizem respeito ao que Robert Dahl (1992) classifica como o lado sombrio do governo representativo: os cidadãos concedem imensa autoridade arbitrária para a tomada de decisões altamente relevantes, mas não delegam tal autoridade apenas aos representantes eleitos, pois, por decorrência, a autoridade é delegada também a burocratas, funcionários públicos, juízes e organizações internacionais.

Mesmo que as instituições da democracia contemporânea possibilitem, em alguma medida, a influência dos cidadãos sobre as decisões do governo, ao estabelecer regras que permitem também a negociação entre as elites políticas e burocráticas, ainda que a negociação ocorra dentro dos limites impostos pelas instituições, o processo democrático é afetado negativamente porque essas elites possuem muito discernimento e o controle popular geralmente não é vigoroso. Então, mesmo que as elites não sejam despóticas e que as eleições obriguem os políticos a prestarem atenção nos assuntos de interesse popular, isso não altera o fato de elas serem muito mais poderosas do que o cidadão comum (Dahl, 2001, p. 128, 129).

Dahl aprofunda essa discussão ao analisar os limites técnicos e morais da tecnocracia. Começa pela crítica a toda forma de pensamento que defende o argumento da superioridade de algumas pessoas ou de alguém para tomar decisões políticas. Considera, ainda, que nenhuma decisão em termos de políticas públicas é exclusivamente técnica, pois, envolve em alguma medida juízo moral. Estas afirmações evidenciam sua preocupação com uma possível crença na existência de pessoas virtuosas e particularmente talhadas para a vida pública. Esse tipo de atitude, que teria uma raiz platônica (a suposição de existência de uma classe particular de tutores que seriam mais preparados para governar devido à superioridade em termos de conhecimento e de capacidade para realizar julgamento moral), poderia ser reproduzida nas atividades burocráticas que concentram decisões sobre políticas públicas. Para se referir a esse tipo de problema Dahl utiliza a expressão “risco da tutela” por parte das elites de políticas públicas. Conclui o autor que o juízo sobre um tipo qualquer de política

depende tanto da compreensão moral como do conhecimento técnico. Mas além de afirmar que não existe justificativa para considerar que os tecnocratas tenham melhores condições de fazer juízo moral, ele afirma que poderiam, ao contrário, estar em piores condições para esse tipo de julgamento porque possuiriam, pelo menos, três deficiências irremediáveis em um mundo cada vez mais complexo: 1) o fato da especialização ser em si mesma um limite, pois o especialista é sempre especialista em alguma coisa específica e exatamente por isso desconhece as outras coisas; 2) o fato de no mundo atual nenhuma arte ou ciência reunir em si mesma uma compreensão moral e instrumental suficiente para a formulação inteligente de políticas públicas; 3) a constatação de que em diversos temas os juízos instrumentais dependem de fundamentos que não são simplesmente técnicos, científicos ou mesmo rigorosos na medida em que refletem juízo comum sobre o mundo como, por exemplo, a compreensão de que o mundo é de certo jeito e não de outro; que tem a tendência de funcionar de certa forma e não de outra. Ou seja, existiria um juízo ontológico, um saber sem rigor compartilhado pelas pessoas e que deveria ser levado em consideração<sup>14</sup>. Além disso, o mundo real escaparia, sempre, dos limites que as regras definidas pelos indivíduos estabelecem (DAHL, 1992, p. 87,88).

Fica evidente que a estrutura burocrática confronta com a lógica democrática por três grandes razões: a necessidade de um saber especializado; a tendência de concentração de poder e a pouca visibilidade das ações governamentais. Devem ser somados a tais problemas os atuais desafios dos Estados democráticos devido às interferências de decisões de caráter supranacional, ou seja, entra novamente em cena a tecnocracia.

Dahl considera que na atualidade as fronteiras de um país não são muito mais demarcadas do que as fronteiras das decisões políticas que afetam os interesses dos cidadãos. Por isso, a vida econômica de um país, bem como o meio ambiente e a segurança nacional, entre outros temas, dependem cada vez mais de atores e ações que estão fora dos seus limites. Sendo assim, de forma similar ao que aconteceu na segunda transformação histórica da democracia, estaria acontecendo uma ampliação da escala na medida em que muitas decisões são tomadas em nível mundial. Da mesma forma que o surgimento do Estado nacional reduziu a capacidade dos habitantes exercerem controle sobre questões de vital interesse frente ao governo local e, principalmente, nas esferas nacionais, a proliferação de atividades e decisões de ordem transnacional restringe, ainda mais, o controle das decisões pelos cidadãos.

---

<sup>14</sup> Dahl considera que a experiência com as armas nucleares ilustram a importância desse argumento porque traduzem o sentido comum contido na conclusão de que “os tecnocratas devem ser governados e não governantes.” (DAHL, 1992, p. 89).

Tais decisões muitas vezes são tomadas por meio de delegação de poder, por parte do governo nacional, a especialistas ou a funcionários desconhecidos dos cidadãos. (Dahl, 1992, p.382).

A ampliação do papel dos especialistas – autoridade delegada – tem uma dimensão inevitável porque faz parte de um amplo esforço do governo democrático moderno para adaptar a democracia à crescente complexidade das políticas públicas. Entretanto, o afastamento das “elites técnicas” do juízo da população além de impedir a transparência das ações públicas, cria condições para que tais elites se atenham mais aos próprios interesses. Portanto, o aperfeiçoamento das instituições democráticas depende de esforços, teóricos e práticos, para tentar reduzir o fosso que separa a população da elite da política pública (Dahl, 1993, p. 399-405).

O reforço da tutela por parte da burocracia seria o grande risco dessa ampliação de escala da democracia, destaca Dahl. Por isso, a ampliação das possibilidades de participação política dos cidadãos torna-se muito importante. A ampliação dos controles democráticos por parte dos cidadãos poderia contribuir para que a vida política fosse tratada de forma mais compatível com a lógica que norteia o processo decisório democrático.

### **1.5 As especificidades da democracia poliárquica**

Nesta seção e nas duas próximas subseções serão apresentados os fundamentos da teoria democrática elaborada por Robert Dahl. Embora a perspectiva dahlsiana da democracia tenha sido mencionada ao longo deste capítulo, faz-se necessário explicitar a relação estabelecida entre representação, participação, pluralismo e processo decisório nessa perspectiva teórica. A apresentação dos aspectos característicos da democracia poliárquica permitirá traçar os parâmetros que serão adotados tanto para dialogar com a literatura que será apresentada nos próximos dois capítulos como para analisar as experiências participativas que serão apresentadas no capítulo quatro.

Para iniciar, é importante demarcar três temas que foram discutidos nas seções anteriores. O primeiro diz respeito ao fato de que a noção de representação não é originalmente democrática assim como a democracia moderna não poderia ser realizada nos moldes do modelo clássico. O segundo aspecto é o crescimento da diversidade social e das divisões e conflitos, característicos dos Estados democráticos, a partir da ampliação das liberdades, direitos e oportunidades disponíveis para os cidadãos. O terceiro tema se refere à concentração de poder nas elites das políticas públicas em função da crescente complexidade

envolvida na elaboração e implementação da políticas públicas. Esses temas serão analisados agora como problemas que influenciam tanto os fundamentos como as instituições que caracterizam a democracia poliárquica e a sua forma peculiar de invocar o pluralismo social e organizativo. A articulação dessas especificidades em um único tópico pode tornar mais fecundo o diálogo, no próximo capítulo, com os autores que afirmam existir uma crise de representação política e sugerem um esgotamento do modelo contemporâneo de democracia.

Conforme mencionado anteriormente, a característica pluralista presente nas sociedades que convivem com um regime democrático não fazia sentido na cidade-Estado do período clássico. A partir dessa compreensão e da constatação dos problemas associados à escala populacional e à diversidade de interesses presentes no Estado-nacional, Dahl destaca que o significado atribuído atualmente à democracia deve ser diferente daquele adotado no século dezanove e mais ainda daquele característico do modelo de Atenas clássica. Considera que na atualidade uma teoria democrática deve pressupor o pluralismo, ou seja, a existência de múltiplas minorias ou de um conjunto de facções ou grupos organizados que representam os diversos interesses existentes na sociedade.

Essa ênfase no pluralismo social e na relevância dos inúmeros grupos de interesse que devem competir para colocar seus temas na agenda política rendeu a Robert Dahl a designação de teórico de uma democracia pluralista. Mas não é assim que ele mesmo se define. No livro *Entrevista sobre o pluralismo* (2003) afirma que nunca se percebeu como associado a uma teoria pluralista. Considera que pluralismo é um conceito inerente a um regime democrático e que ele passou a enfatizá-lo a partir de um a dado momento. Com base nisso, reafirma que uma característica essencial da moderna democracia representativa é a possibilidade de os cidadãos se associarem com outros cidadãos por meios de grupos de interesses, de partidos políticos ou de outras formas de organização que permitiriam a participação na vida política. Por isso, em uma democracia seriam grandes as possibilidades de se desenvolverem associações e organizações independentes entre si e relativamente autônomas em relação ao Estado (2003, p. 24, 25).

Como se nota, Dahl associa pluralismo e poliarquia com a democracia representativa moderna. Em sua elaboração teórica (Dahl, 1992, 2001, 2006) propõe, inicialmente, que uma definição aceitável de democracia deveria abarcar três exigências: 1) possibilitar uma diferenciação entre a democracia como ideal – *tipo ideal* – e a democracia como um sistema de governo que existe no mundo real; 2) respeitar a essência da sua significação histórica e, ao mesmo tempo, permitir que o significado original possa sofrer mudanças importantes; 3) possibilitar o desenvolvimento de indicadores ou características que

permitam distinguir, no mundo real e atual, uma democracia de uma não-democracia. A reunião de tais requisitos permitiria conceber uma democracia em condições ideais. Essa elaboração de um *tipo ideal* além de traçar metas ou estabelecer padrões máximos de realização e ter uma importância estritamente teórica, serviria, também, como diretriz nos processos e tomada de decisões relacionadas com muitos aspectos da vida.

Além dessas exigências, ressalta que uma definição de democracia deve partir das premissas que sustentam que uma determinada ordem política seja democrática. Uma ordem política implica a existência de um governo responsável pela tomada de decisões coletivas - que são obrigatórias para o *demos*. Para que essa ordem política seja também democrática os interesses de todos os membros, ou seja, dos cidadãos que em conjunto compõem o que é denominado *demos*, povo ou cidadania de acordo com a tradição democrática, devem ser considerados. Alicerçado em tais fundamentos, postula as seguintes premissas para uma ordem política democrática: 1) as decisões obrigatórias só podem ser efetuadas pelas mesmas pessoas que estão submetidas a estas decisões, ou seja, pelos membros da associação. Isso é necessário para respeitar o princípio da autodeterminação que exprime a ideia de que todos os cidadãos estão em condição de igualdade - Igualdade Intrínseca - para definir seus interesses; 2) cada cidadão é o melhor juiz dos seus próprios interesses; 3) para tomar decisões obrigatórias deve-se considerar como igualmente válidas as opiniões de todos os cidadãos a respeito da conveniência de se adotar as políticas propostas. Tais fundamentos requerem, ainda, o princípio de equanimidade, segundo o qual os bens escassos e valorizados devem, em geral, ser distribuídos de forma equitativa: que a cada pessoa se dê uma porção igual ou, se for impossível isso, que tenham oportunidade igual de obter o bem escasso (Dahl, 1992, p.133, 134).

As exigências normativas traçadas em tais premissas delinearam a definição dahlsiana de uma democracia *ideal* como sendo um processo decisório que se distingue pelos seguintes critérios, que foram citados, também, na seção 1.3.1 :

I- igualdade de voto na etapa decisória: deve-se garantir a todos os cidadãos oportunidades iguais para expressar sua opção. Seria um critério fundamental para assegurar a igualdade intrínseca dos cidadãos e a pressuposição de autonomia pessoal;

II- participação efetiva: em todo processo de adoção de decisões obrigatórias os cidadãos devem ter oportunidades apropriadas para expressar suas preferências e para incorporar temas no programa de ação;

III- compreensão esclarecida: para orientar-se sobre os fins, os meios, os próprios interesses, as conseqüências de uma política pública e sobre os demais interesses em jogo em um



processo decisório, cada cidadão precisa ter oportunidade e condições para compreender tais questões;

IV- controle final da agenda: implica aceitar que o *demos* é o melhor juiz dos seus próprios interesses. Não significa que o *demos* esteja em condições de decidir sobre todas as questões, mas que ele possa decidir sobre quais questões requerem decisões obrigatórias; entre as que requerem, quais o *demos* pode se encarregar de resolver e quais implicarão a delegação da sua autoridade;

V- inclusão: exige definir, respeitando o que está presumido nos critérios anteriores, quais as pessoas têm o direito legítimo de serem incluídas no *demos*. Implica discutir se é justo que uma pessoa que esteja excluída do *demos* tenha que obedecer as decisões obrigatórias tomadas por este *demos*, seja diretamente ou por seus representantes.

Em síntese, os critérios apresentados acima, além de estabelecerem os parâmetros de um processo decisório democrático, especificam, rigorosamente, o que está sendo considerado como *igualdade política*. Dahl afirma, explicitamente, que se tais critérios não forem satisfeitos não é possível dizer que as pessoas são politicamente iguais (Dahl, 1992, p. 159). Enfatiza, também, que esses critérios indicam direitos essenciais em um sistema democrático ideal. Nesse sentido, uma democracia não se limita a um processo político, mais do que isso, é um sistema que garante direitos fundamentais. Embora reconheça que no mundo real nenhum sistema haverá de satisfazer plenamente tais critérios, adverte que são úteis enquanto uma norma que traça metas desejáveis e permite comparar processos e instituições a fim de julgar seus possíveis méritos e limitações. Portanto, na concepção dahlsiana, o caráter essencial do processo democrático reside na sua possibilidade de ofertar aos cidadãos uma ampla gama de direitos, liberdades e recursos que permitam a sua participação na adoção de decisões coletivas que os comprometem.

Se as pessoas adultas devem participar das decisões coletivas a fim de proteger seus interesses pessoais (incluído aqueles que possuem na qualidade de membro da comunidade), de desenvolver suas capacidades humanas e de poderem atuar como seres auto-determinados e moralmente responsáveis, será necessário o processo democrático para alcançar esses fins (Dahl, 1992, p. 211)<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Si las personas adultas deben participar plenamente, en un pie de igualdad, en la adopción de las decisiones colectivas que los comprometen. Si las personas adultas deben participar en decisiones colectivas a fin de proteger sus intereses personales (incluidos los que tienen en su calidad de miembros de la comunidad), desarrollar sus capacidades humanas y actuar como seres autodeterminantes y moralmente responsables, el proceso democrático es necesario, asimismo, para alcanzar estos fines.

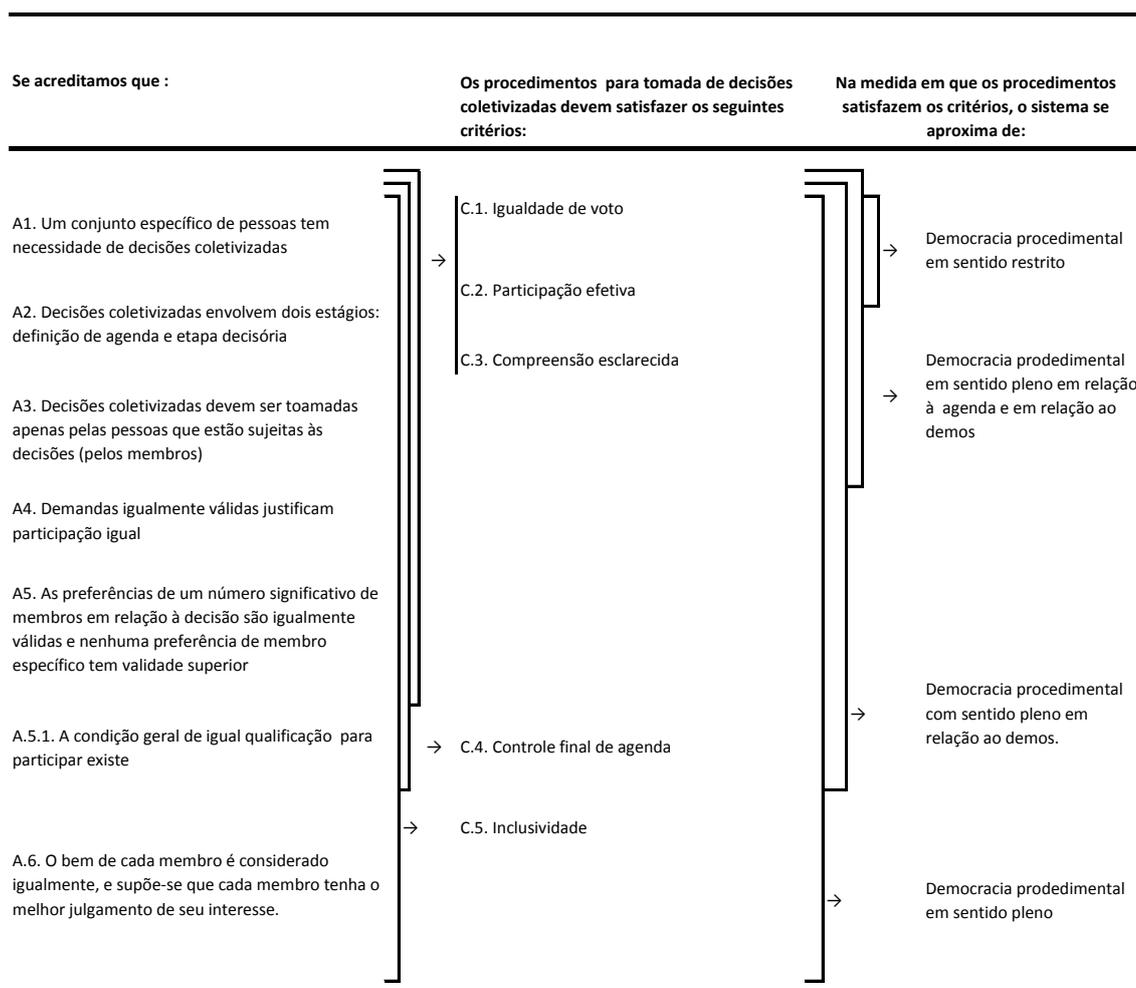
A relação entre metas e instituições presente na justificação da dimensão ideal da democracia evidencia que, além de assentar critérios normativos, uma teoria da democracia deve estabelecer as condições necessárias para a sua existência no mundo real. Portanto, a teoria expressada pela ideia de democracia poliárquica envolve a passagem da noção de democracia ideal para real. Isso significa que o conceito de *Poliarquia* pressupõe a dimensão valorativa da teoria e define os elementos que compõem a dimensão descritiva ou estritamente formal. A concepção valorativa se justificaria pela necessidade de estabelecer princípios que expressam critérios ou mesmo metas que se deseja alcançar por meio da democracia. A concepção descritiva determinaria as condições e os procedimentos necessários para se afirmar, a partir da observação da realidade, se uma dada organização ou um determinado regime ou governo seria ou não democrático e o quanto os critérios de um processo democrático estariam sendo satisfeitos.

Essa conexão entre normatividade, instituições e procedimentos, considerando os limites e as possibilidades da democracia, seria característica da democracia poliárquica. Trata-se de uma ferramenta analítica para avaliar o nível de desenvolvimento da democracia em um país. Por isso, a *Poliarquia* é uma ordem política singularizada pela presença de sete instituições: 1) representantes eleitos - que controlam as decisões em termos de políticas públicas; 2) eleições livres, imparciais e regulares; 3) sufrágio inclusivo - praticamente todos os adultos devem ter o direito de votar; 4) direito de ocupar cargos públicos - praticamente todos os adultos devem ter o direito de ocupar cargos públicos no governo; 5) liberdade de expressão; 6) variedades de fontes de informação - essa diversidade de fontes de informação deve existir e ser protegida por lei; 7) autonomia associativa - entre as associações estão os partidos políticos e grupos de interesse. Essas instituições indispensáveis para a democracia em grande escala teriam as seguintes características definidoras: a cidadania é estendida a uma proporção comparativamente alta de adultos e entre os direitos da cidadania se incluem o de se opor aos altos funcionários do governo e o de fazê-los largarem seus cargos por meio do voto (Dahl, 1992, p. 266-270).

Portanto, a teoria da democracia poliárquica, pelo fato de estabelecer com muita clareza a relação entre democracia, instituições políticas e igualdade política, fornece os instrumentos teóricos para lidar com o realismo político. Constata-se que as instituições que constituem a *Poliarquia* são necessárias para cumprir os critérios de um processo democrático porque contêm os meios – um conjunto de regras que organizam o processo político democrático – necessários para tentar tornar efetivos os princípios que definem o ideal democrático. Nesse sentido, o estudo das instituições políticas deve ir além da descrição das

estratégias ou dos impasses institucionais e incorporar, também, o empenho de verificar a extensão em que os critérios estão sendo aplicados. Isso é possível porque a concatenação de ideias que compõem o processo democrático funciona como um fio ético que permite delimitar diferenças e julgar se os critérios definidores de uma democracia estão presentes em um arranjo institucional que pretende estabelecer um processo decisório democrático.

Em suma, a democracia poliárquica define um conjunto de critérios e instituições que demarcam um continuum constituído por um grau mínimo aceitável para um processo democrático e a progressão que deve ser almejada em uma democracia representativa moderna. Para efeito de síntese, a relação entre normatividade, instituições e democracia está sintetizada no quadro abaixo:



QUADRO 2 - O argumento para a democracia procedimental em resumo esquemático

Fonte: DAHL, R. 1997b, p. 89. Tradução própria.

Os parâmetros apresentados acima permitem demonstrar a relevância da associação entre democracia representativa, pluralismo e instituições na teoria dahlsiana. Conforme destacado inicialmente, um das características essenciais da democracia contemporânea seria a possibilidade de os cidadãos se associarem, em diferentes tipos de organizações, para participar efetivamente da vida política. Nesse contexto, pluralismo e Poliarquia tornam-se inerentes ao governo representativo porque a Poliarquia é um tipo de regime no qual o poder e a autoridade sobre as questões públicas são distribuídos entre uma pluralidade de organizações e associações. Segundo Dahl (1997b), o fato de a Poliarquia e o pluralismo organizacional coexistirem em todos os lugares não é um acidente histórico e sim uma decorrência dos atributos da Poliarquia, pois, as suas instituições possibilitam que em todos os lugares as organizações e associações, com razoável independência e variedade, possam desempenhar um importante papel na vida política de um país (Dahl, 1997b, p. 120).

Entretanto, a relação entre pluralismo e democracia poliárquica é bastante complexa. Primeiramente porque o pluralismo organizacional difere de uma democracia para outra e tem consequências diversificadas. Em segundo lugar, porque, mesmo que o pluralismo seja necessário, inevitável e almejado, pode gerar consequências indesejáveis, pois, enquanto alguns interesses conseguem pleno acesso às organizações e a outros recursos políticos, vários outros ficam excluídos. Esse padrão pode sustentar desigualdades injustas entre os cidadãos. Além disso, essas dificuldades se expandem pelo fato de o pluralismo organizativo produzir fragmentações na medida em que se amplia muito o número de associações. O enfrentamento desses problemas exigiria grande capacidade de coordenação política e dependeria, também, do desenho do sistema constitucional e eleitoral.

### **1.5.1 A magnitude da igualdade política**

A preocupação, mencionada acima, com ampliação das desigualdades consideradas injustas demarca, na perspectiva dahlsiana, a relevância das condições sociais para a realização da democracia e, mais especificamente, para viabilizar o seu princípio fundamental que é a igualdade política. A amplitude dessas questões impõe a explicitação do quanto a noção de igualdade política ultrapassa os limites da igualdade de voto. Embora a universalização do direito de voto e as eleições regulares e limpas sejam elementos decisivos para a compreensão desse conceito, a avaliação da igualdade política vai além pelo fato de pressupor as liberdades, os direitos e as oportunidades disponíveis para os cidadãos. Por isso,

a democracia seria um sistema que derivaria sua legitimidade e suas instituições políticas da ideia de igualdade política (Dahl, 1992, 2006).

Segundo Robert Dahl (2006), a discussão da questão da igualdade, em termos amplos, envolve reconhecer a existência de diferentes tipos de desigualdades e o fato de algumas entre elas serem desejáveis como, por exemplo, as diferentes habilidades ou capacidades que tornam as pessoas desiguais na medida em que desenvolvem seus talentos ou a diferença de saber entre um paciente e seu médico, por exemplo. Como em larga medida esse tipo de desigualdade seria desejável, a discussão da igualdade política precisaria considerar as inúmeras diferenças, existentes entre os indivíduos, que deveriam ser reconhecidas nas sociedades pluralistas. Da mesma forma, seria necessário reconhecer o quanto as desigualdades que não são políticas interferem negativamente na igualdade política. Por isso, qualquer decisão sobre as formas de distribuição dos recursos pode levar, ao mesmo tempo, a uma distribuição que dificulta a realização desse princípio. Haveria sempre uma tensão na linha que separa a igualdade política e a existência de formas de desigualdades desejáveis. (Dahl, 1992, p. 386).

Essas constatações evidenciam que a meta da igualdade política impõe dificuldades formidáveis. Vários dos obstáculos para sua realização foram elencados por Dahl (2006). Primeiramente destacou a distribuição desigual dos recursos políticos. Outra barreira seriam os limites existentes no uso do tempo que é um recurso escasso - o fato de ser usado em uma atividade reduz significativamente a quantidade disponível para usar em outras atividades. Em relação direta com a questão do tempo, existe outro obstáculo: a questão da escala do sistema político, pois, implica a delegação dos poderes de decisão política para os representantes. Outro fator que causaria imensas desigualdades de recursos entre os cidadãos é a prevalência da economia de mercado e as atuais características da economia transnacional. A esta lista deve-se somar a existência de um sistema internacional que, embora seja importante para regular as relações internacionais, não é democrático. A essas barreiras deve-se acrescentar, ainda, a inevitabilidade de severas crises, entre elas: guerra civil; agressão estrangeira; desastres naturais; fome; depressão econômica; desemprego; inflação aguda e a possibilidade de ataque terrorista (Dahl, 2006, p. 50-75).

Mas isso não alteraria a constatação de que a igualdade política e o processo democrático são imprescindíveis pelo fato de oferecerem a forma mais segura de proteger e promover os bens e os interesses de todos os indivíduos que, inevitavelmente, estarão sempre submetidos às decisões coletivas. Na prática implica reconhecer a importância da igualdade política tanto como um princípio como um meio para lidar com esses desafios, pois, se as

peças passam a ter maior igualdade do ponto de vista político elas podem tomar decisões sobre quais os tipos de desigualdades são toleráveis; sobre quais podem ser promovidas ou sobre quanta desigualdade é justa e desejável.

A esse respeito é importante lembrar que o caráter irreduzível da desigualdade política é comumente destacado na literatura por meio da reiteração das construções da teoria econômica da democracia que afirma que as bases das desigualdades de poder são inerentes às sociedades democráticas ou que a igualdade política é impossível de realizar<sup>16</sup>. Evidentemente essas afirmações são incontestáveis e dependendo dos objetivos analíticos são realmente suficientes. Não obstante, o problema que se coloca é que o aspecto conclusivo de tais afirmações em nada ajuda quando se trata dos imensos desafios que elas mesmas enunciam: que as desigualdades existem e que elas impactam os resultados. Nesse sentido, a impossibilidade da igualdade política não pode se limitar a ser um pressuposto quando se trata de analisar a prática democrática. Em vários casos pode ser relevante interrogar qual a concepção de justiça social que orienta as ações dos atores racionais. Pode ser importante, também, perguntar se os critérios de um processo decisório democrático – enquanto fio ético que delimita a liberdade de autodeterminação e a igualdade política – são considerados na definição de políticas públicas.

Em função de todas essas questões, pode-se considerar que a perspectiva dahlsiana leva ao extremo as possibilidades de aplicação do princípio da igualdade política e do desenvolvimento das instituições democráticas com o objetivo de extrair referências que permitem comparações entre os vários países democráticos ou entre diferentes processos decisórios. O nível máximo de desenvolvimento corresponderia a uma sociedade moderna, democrática e pluralista que seria caracterizada, também, pelo desenvolvimento social e econômico. Entre os motivos que tornariam esse tipo sociedade desejável o autor destaca os seguintes: i) uma sociedade moderna, democrática e pluralista difundiria o poder, a influência, a autoridade e o controle entre uma variedade de indivíduos, grupos, associações e organizações, deste modo, inibiria a concentração do poder em um conjunto único e unitário de atores; ii) uma sociedade com tais características promoveria atitudes e crenças favoráveis às ideias democráticas. Entretanto, Dahl salienta que mesmo em sociedades com essas qualidades persistiriam desigualdades importantes entre os cidadãos em termos de recursos, capacidades e oportunidades. Entre as causas universais da desigualdade política destaca as

---

<sup>16</sup> DOWNS, Anthony. Uma Teoria Econômica da Democracia. São Paulo: Edusp, 1999.

seguintes: a) a diferença de recursos e possibilidades para empregar a coação violenta; b) as diferenças de posição, recursos e oportunidades econômicas; c) as diferenças de conhecimento, informação e capacidade cognitiva. A partir dessas considerações conclui que ao invés de buscar a “igualdade perfeita” o que seria factível é tomar medidas para tentar diminuir as desigualdades e afirma que, por isso, uma sociedade democrática avançada deve procurar reduzir as causas reparáveis das desigualdades políticas (Dahl, 1992, p. 388).

O peso das condições sociais necessárias para o desenvolvimento da democracia parece estar presente em toda a obra de Robert Dahl. A esse respeito é bastante iluminadora a seguinte passagem de texto do livro *Um Prefácio à Teoria Democrática*:

Admiramos a eficácia da separação constitucional de poderes no freio às maiorias e minorias, mas freqüentemente ignoramos a importância das restrições impostas pela dimensão social no particular. Ainda assim, se a teoria da poliarquia é aproximadamente válida, segue-se que, na ausência de certas condições sociais prévias, nenhum arranjo constitucional pode criar uma república não-tirânica. (...) Estejamos preocupados com uma tirania da maioria ou da minoria, a teoria da poliarquia sugere que as primeiras e cruciais variáveis para as quais os cientistas políticos devem dirigir sua atenção são sociais e não constitucionais (Dahl, 1989, p. 83).

### **1.5.2 Os novos desafios da democracia poliárquica**

As considerações anteriores sobre pluralismo e Poliarquia somadas ao conjunto de questões que evolve a discussão sobre a igualdade política, permitem salientar o quanto os fundamentos e as propostas da teoria da democracia poliárquica traduzem os dilemas anunciados nas promessas não cumpridas da democracia, sintetizadas por Norberto Bobbio (2009) e apresentadas no item 1.4. Todos eles se referem a temas presentes nos critérios normativos do processo democrático e nas instituições da Poliarquia. Como ilustração tais questões podem ser resumidas pelos seguintes desafios: a) a soberania popular deixa de ser expressão da vontade da maioria a partir da participação direta e passa a ser considerada a soberania de múltiplas minorias; b) a persistência da concentração de poder em determinadas elites; c) a necessidade de ampliar os espaços em que as decisões são tomadas democraticamente para viabilizar um maior controle pelos cidadãos das ações do governo; d) a necessidade de maior transparência no exercício do poder; e) a importância de educar para a cidadania por meio da prática democrática; f) e por fim, os dilemas da representação política e a necessidade de assegurar os controles democráticos. Tais desafios devem ser compreendidos

como fenômenos inter-relacionados que restringem as possibilidades de êxito da democracia real. Isso implica reconhecer que o enfretamento desses problemas depende da compreensão da relação entre representação e participação como um eixo fundamental da democracia contemporânea.

No que se refere à representação, que está estreitamente relacionada com todos os problemas mencionados acima, deve-se destacar o seu caráter inevitável na democracia contemporânea, mesmo admitindo todas as conseqüências negativas e a tendência de ampliação da distância entre representantes e representados. Robert Dahl, quando defende o caráter essencial da representação para viabilizar o processo político democrático, reconhece a representação como um meio, como um mecanismo essencial para tornar a democracia realizável no mundo contemporâneo e não como um fim que se justifica independentemente da ideia de democracia. Reafirma o seu caráter incontornável em função da escala e da complexidade social.

No que se refere à participação, além de ser um dos critérios definidores de um processo democrático, em termos da ação política é um mecanismo essencial para mitigar os efeitos negativos dos desafios lembrados acima, como, por exemplo, a necessidade de mais transparência e a importância do aumento do controle dos cidadãos sobre as ações governamentais. Para tanto, a perspectiva dahlsiana recomenda a ampliação da participação, em processos decisórios nos níveis subnacionais, como uma medida indispensável para vitalidade do processo democrático. Esse aspecto é condizente com o fato de Dahl alimentar a expectativa de que o regime democrático fique menos elitista e mais inclusivo.

Essa possibilidade, que faria parte do desafio atual da *Poliarquia*, fica bastante evidente na síntese do processo de desenvolvimento dessa forma de democracia. Segundo Dahl, a *Poliarquia* teve até agora dois grandes momentos: o primeiro, a *Poliarquia I*, correspondeu à etapa em que foram criadas instituições para ajustar a democracia ao Estado nacional. Nessa fase as decisões passaram a ser tomadas por representantes eleitos e certas tarefas administrativas mais restritas, assim como antes, foram delegadas aos funcionários. O segundo momento, a *Poliarquia II*, foi uma resposta à complexificação da sociedade moderna e pluralista, marcada pela diversificação das políticas públicas e, mais recentemente, pela internacionalização da sociedade. Esta etapa exigiu a adição de mais instituições para adaptar a democracia à necessidade de utilizar o conhecimento de especialistas na elaboração das políticas (Dahl, 1992, p. 403-404).

Na *Poliarquia II*, apesar de o processo democrático se realizar por meio de representantes e não de forma direta, a meta de viabilizar o “governo do povo” estaria sendo



cumprida por meio do *processo de aproximações sucessivas*. Tal processo se inicia com a realização de eleições, por meio das quais, os cidadãos definem os objetivos gerais das políticas públicas e alguns parâmetros gerais sobre os meios aceitáveis de realizá-las. Na seqüência, dentro dos limites dos objetivos e meios definidos, os representantes eleitos estabelecem as leis e as medidas oficiais. A partir de tais definições os órgãos executivos e administrativos delimitam ainda mais tais medidas. Dessa forma, o *processo de aproximações sucessivas* segue seu curso até chegar aos funcionários responsáveis pela execução de cada uma das atividades necessárias para cumprir as ações previamente definidas. Segundo Dahl, independente do nível de sucesso obtido por essa forma de viabilizar o governo do povo, o elo mais frágil dessa cadeia de aproximações sucessivas é composto pelos cidadãos. Essa dificuldade seria agravada pelo acúmulo de poder das elites das políticas públicas, pois, se o processo democrático não ficar firmemente ancorado no julgamento dos cidadãos, o sistema democrático pode ficar cada vez mais submetido à vontade dos especialistas gerando certo tipo de tutela por parte da tecnocracia (Dahl, 1992, p. 404-407).

Esse problema estaria se agravando, na atualidade, devido à nova mudança de escala decorrente do crescente número de decisões políticas que são tomadas no âmbito internacional. Por isso, o controle sobre questões importantes pode ser transferido para organizações que não são elas mesmas controláveis, de uma maneira prática, pelo *demos* e pelos seus representantes no legislativo e no executivo. Sendo um fato, essa transferência de controle, se não puder ser fiscalizada pelos cidadãos, passa a ser mais do que uma delegação indireta de poder pelo *demos*, através das designações realizadas, por exemplo, pelo parlamento a uma agência burocrática do governo e pode virar uma alienação de autoridade. Evitar o agravamento desse problema seria o grande desafio da atualidade. Por isso, uma terceira etapa, a *Poliarquia III*, estaria em fase de construção e seria o resultado da redução do espaço que separa os cidadãos das elites das políticas públicas e dos representantes (Dahl, 1992, p. 405-408).

O enfrentamento desse desafio dependeria da ampliação do volume de informações disponíveis para os cidadãos e da participação política. Esse aspecto é bastante evidente nos elementos que, segundo Dahl, fariam parte da solução desses problemas e que seriam facilitados pelo avanço nas formas de comunicação. As sugestões são as seguintes: a) garantir aos cidadãos acesso fácil às informações sobre o programa de ação política e assegurar que tais informações sejam de qualidade e adequadas em sua forma e seu nível; b) permitir que os cidadãos possam escolher os temas que serão informados pelos representantes; c) participar significativamente dos debates políticos. Esses elementos

deveriam ser pensados de forma complementar porque não bastaria facilitar a participação, mais do que isso, seria necessário que os cidadãos tivessem uma compreensão adequada dos temas em discussão para que a sua possibilidade de escolha ou votação possa realmente proteger e refletir seus interesses. (Dahl, 1992, p. 406, 407). A ampliação de informação e de espaços para participar poderia tornar o *processo de aproximações sucessivas* mais eficiente.

Sob esse prisma os problemas técnicos, associados às diversas formas de comunicação, seriam relativamente simples de serem enfrentados, mas evitar que tais informações sejam produzidas com a intenção de manipular a opinião pública continuaria sendo difícil. Além disso, Dahl ressalta que o aperfeiçoamento do processo de aproximações sucessivas não dependeria da adesão de todos os cidadãos ou de que todos estejam bem informados sobre todos os assuntos fundamentais, mesmo porque essa seria uma tarefa impossível. A sua proposta é condizente com a noção de “público atento”. Dessa forma, a necessidade de tomar decisões em grande escala não precisaria redundar em sentimento de impotência desde que os cidadãos pudessem ter condições de exercer um controle significativo sobre decisões políticas que atingem diretamente suas vidas e que são tomadas pelo poder público local como, por exemplo, a definição de políticas públicas nas áreas de educação, saúde pública e desenvolvimento urbano (Dahl, 1992, p. 385).

Como uma das formas possíveis de ampliar a participação política, de gerar um público atento e aumentar o nível de esclarecimento dos cidadãos – competência cívica –, possibilitando um maior controle sobre as decisões políticas que são decisivas para a vida cotidiana, Dahl sugere a construção de arranjos institucionais com o objetivo de ofertar a algumas centenas de cidadãos, que queiram participar, as condições necessárias para debaterem e interferirem na elaboração de políticas públicas. Com base nisso formulou a noção de *minipopulus*:

Suponhamos que um país democrático avançado criasse um *minipopulus* com aproximadamente mil cidadãos, escolhidos aleatoriamente no total de cidadãos, cuja tarefa consistiria em deliberar, talvez durante um ano, sobre uma questão em particular e em seguida tornar público seu veredito (...) Um dos *minipopulus* poderia resolver o temário ou programa de ação, enquanto que outro se dedicaria a estudar um problema fundamental (Dahl, 1992, p. 408)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Supongamos que un país democrático avanzado crease un *minipopulus* de alrededor de mil ciudadanos escogidos al azar en el demos total, cuya tarea consistiría en deliberar, tal vez durante un año, sobre una cuestión en particular y luego dar a conocer su veredicto. (...) Uno de los *minipopulus* podría resolver el temario o programa de acción, en tanto que outro se aplicaría a estudiar un problema fundamental.

Segundo Dahl, a autoridade conferida a arranjos institucionais similares ao *minipopulus* para influenciar políticas públicas deriva da legitimidade da própria democracia. Ou seja, trata-se de um arranjo balizado pelas regras democráticas, voltado para o aperfeiçoamento dos controles democráticos e respaldado pelos representantes eleitos (Dahl, 1992, p. 408). O autor deixa claro que o *minipopulus* não é um substituto das instituições políticas da democracia mas, por exemplo, poderia ser um complemento do poder legislativo.

Independente do enquadramento a ser dado a esse formato institucional, fica evidente que a ampliação das possibilidades de participação política dos cidadãos, além de ser fundamental para aperfeiçoar a democracia na atualidade, é uma necessidade do processo democrático em função da interdependência presente no eixo participação-representação. Portanto, os desafios colocados pela ampliação da dimensão dos regimes democráticos implicam, como condição de legitimidade, a expansão, principalmente nos níveis subnacionais de governo e nas diversas organizações que se pretendem democráticas, dos espaços de participação e tomada de decisão pelos cidadãos. Mesmo que se saiba de antemão que esses processos continuarão envolvendo imensas dificuldades, nesses níveis os resultados podem ser mais promissores e gerar esclarecimentos fundamentais para a defesa da democracia como um valor. Na perspectiva da democracia poliárquica essa expansão da participação política e da competência cívica contribui para o aperfeiçoamento das instituições políticas e, conseqüentemente, favorece a vitalidade do processo democrático, pois as instituições democráticas fortalecidas é que podem exercer controle sobre os agentes transnacionais, bem como, contribuir para reduzir a distância entre os cidadãos e seus representantes.

A peculiaridade dessa abordagem democrática reside na compreensão da interdependência entre participação e representação como um elemento intrínseco à teoria democrática contemporânea e, por decorrência, como uma relação que deve ser assegurada, sempre e da melhor forma possível, pelas instituições políticas. Essa relação, sendo percebida como um *continuum* inerente ao processo decisório democrático, permite demonstrar o quanto a preponderância de uma desses componentes em detrimento do outro afeta os critérios normativos e restringe a qualidade de um processo democrático. Portanto, a aplicabilidade da democracia poliárquica não se limita à verificação da presença ou não das sete instituições mencionadas acima em um determinado país. Entre as diversas possibilidades oferecidas por essa ferramenta analítica, está a possibilidade de verificar a relação entre representação e participação em um arranjo institucional voltado para temáticas específicas e definição de

políticas, bem como, a oportunidade de evidenciar o quanto os critérios do processo democrático foram contemplados na definição das regras de um dado processo decisório.

Por fim, são essas características que serão mobilizadas para dialogar com as vertentes teóricas que serão apresentadas no próximo capítulo e para analisar as experiências participativas que constituem o elemento empírico desta tese.

## **2 AS DIVERSAS INTERPRETAÇÕES DA RELAÇÃO ENTRE DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO POLÍTICA**

### **2.1 O debate sobre a crise da representação**

Conforme demonstrado no capítulo anterior, a representação política é um elemento constitutivo da democracia contemporânea em função da ampliação da escala, do caráter pluralista das sociedades modernas e da expansão dos direitos individuais e sociais. Tais características engendraram, também, os seus limites e os seus dilemas. Na atualidade esses desafios continuam implícitos no confronto entre a linha de pensamento que defende a necessidade de um permanente aperfeiçoamento do sistema e as vertentes teóricas que interpretam a representação política como uma distorção da ideia original de democracia e propõem o desenvolvimento da democracia participativa como alternativa ou complemento para a democracia representativa.

A limitação da participação e as escassas possibilidades de controle, por parte dos cidadãos, das ações do governo são os principais argumentos dos adeptos da democracia participativa e mais recentemente da democracia deliberativa para questionar a eficiência da vertente dominante na democracia atual. Para os críticos, a democracia representativa vive um problema de crise de representação ou coloca limites à participação que seriam intransponíveis, tornando-se um modelo que sinaliza para o próprio esgotamento. Fenômenos como a apatia política, a falta de credibilidade dos partidos políticos e a desconfiança em relação às demais instituições políticas seriam característicos da democracia eleitoral, também chamada de modelo minimalista, na qual, os partidos políticos têm o monopólio da representação política. Este modelo estaria prevalecendo na prática política atual nos diversos países democráticos. O diagnóstico comum é que a representação eleitoral é insuficiente para lidar com os desafios da democracia contemporânea.

Conforme será discutido ao longo deste capítulo, esse tipo de interpretação parte de considerações teóricas amplamente aceitas no campo da teoria democrática - como as considerações de Hanna Pitkin e de Bernard Manin - e chega à conclusão de que seria necessário uma reconfiguração da representação ou uma complementação da democracia representativa pela democracia participativa.

Hanna Pitkin (1972 {1967}), em uma obra clássica, *The Concept of Representation*, fez uma revisão conceitual e reconstruiu a gênese da ideia de representação. Será possível notar que as suas elaborações sobre a noção de representação é bastante próxima daquela que foi apresentada pelos autores trabalhados no capítulo anterior. Essa constatação é inevitável tendo em vista que se trata de uma autora que é referência em termos dessa discussão conceitual. Entre as questões recorrentes na literatura da ciência política e que estão presentes em seu texto destaca-se a independência entre os conceitos de democracia e de representação. Pitkin assegura que a representação, na maior parte da sua história, tanto em termos conceituais como práticos, teria tido pouca relação com a democracia e a liberdade. A partir da revolução americana e francesa, na medida em que se reconheceu a importância da liberdade de opinião e a ideia de que a representação popular estaria relacionada com a noção de autogoverno, a representação teria se tornado um direito pelo qual valeria a pena lutar.

Além dessa compreensão histórica, dois aspectos são amplamente mencionados na literatura sobre representação política a partir da teorização de Hanna Pitkin: (i) que representar significa agir no interesse dos representados de maneira responsiva a eles e que (ii) o representante deve agir de modo independente – mandato livre. Tais características são condizentes com a ideia de que o representante age em nome do representado e de forma independente. Pitkin adverte que esses aspectos seriam uma fonte permanente de conflitos e ressalta, por isso mesmo, a importância de se estabelecer princípios que deveriam delimitar o conjunto de ações possíveis de serem traçadas pelos representantes e as atitudes que seriam aceitáveis. Contudo, a autora reconhece que esses limites teóricos para a noção de representação poderiam variar ao longo do tempo e sofreriam a influência da perspectiva teórica e da visão de mundo de cada teórico envolvido com essa temática. Em seu ponto de vista tais limites estariam enunciados no conceito de representação substantiva, por meio do qual, seria possível considerar a autorização necessária para o exercício do mandato e a forma como o representante o exerce.

A compreensão da representação como uma ação substantiva pressupõe que as decisões sobre questões políticas, de forma muito diferente das decisões pautadas apenas pelo conhecimento especializado ou pela mera vontade pessoal, definiriam ações que dependem de acordos tanto em torno de normas como em relação aos fins e aos meios a serem adotados, por isso, a representação seria necessária onde existem interesses divergentes e onde as decisões não sejam arbitrárias. O ato de representar implicaria pactos complexos em um campo em que a racionalidade nem sempre é garantia de estabelecimento de um acordo, muito embora, a argumentação racional seja necessária e possibilite, muitas vezes, negociações e acordos.

Essas peculiaridades tornariam relevante uma definição substantiva da representação enquanto uma referência para identificar o que se deveria esperar de um representante independente do quanto esteja sendo possível realizar na prática. (PITKIN, 1972, p. 212).

A autora ressalta que a representação com uma atividade substantiva costuma ser muito distinta da realidade política, sobretudo na prática legislativa. Lembra que o representante político costuma agir dentro de um emaranhado de pressões, demandas e obrigações que geralmente produzem desacordo entre os representantes. Isso seria agravado pelo fato de o representante político ter obrigações em relação a um eleitorado e não a um único indivíduo. Além disso, seria difícil expressar e ser responsivo em relação aos interesses de um grupo social desorganizado, bem como, traduzir os interesses de uma comunidade inteira ou de milhares de pessoas. Outro agravante seria o fato de em uma estrutura de instituições políticas o representante, enquanto membro de um partido, ter que ser sensível, também, aos interesses do partido ou de grupos privados de interesse. Seria importante considerar, ainda, as interferências da visão de mundo e das opiniões pessoais de cada representante, as quais podem, também, ser influenciadas pelos líderes partidários ou por compromissos específicos previamente assumidos. Essa pluralidade de determinantes moldaria o comportamento legislativo e impediria que a relação entre o representante político e seu eleitorado fosse análoga à ideia de agir por outro no nível individual. Portanto, em termos substantivos, a atividade do representante não seria especificada suficientemente por atribuições como a de agente, de deputado ou de delegado, pois, ele age em nome de diversas pessoas que não sintetizam um interesse singular ou uma vontade comum em termos de políticas públicas (PITKIN, 1972, p. 215-220).

Ainda segundo Pitkin, todas essas dificuldades seriam agravadas por algumas características do eleitorado em democracias de massas que são muito ressaltadas na literatura, ou seja, a apatia, a ignorância em relação aos assuntos políticos ou mesmo o fato de o eleitorado ser muito maleável. Não obstante, ressalta que todas as restrições apresentadas até aqui deveriam ser analisadas tendo como referência do fato de os representantes agirem dentro dos marcos de um sistema representativo institucionalizado. Essa estrutura institucional asseguraria respostas mesmo quando o eleitorado se apresenta apático. Portanto, a ausência de opinião uniforme sobre um determinado tema ou o caso de uma resposta irracional por parte de diversos grupos de pressão, não impediria o sistema representativo de dar uma resposta em algum nível. (Pitkin, 1972, p. 224, 225).

Outro autor de referência para a compreensão da noção de representação característica da democracia eleitoral é Bernard Manin (1997). A partir da análise do processo

de formação do governo representativo na Inglaterra, França e nos Estados Unidos, Manin afirma que a representação política não seria democrática porque adota um método para seleção dos governantes, a eleição, que seria aristocrático. Em sua perspectiva, além dos conceitos de democracia e representação serem independentes e possuírem trajetórias bastante diferentes, os fundadores do governo representativo não teriam se preocupado com a possibilidade de as eleições resultarem em uma distribuição desigual de posições de poder. Outra característica marcante da origem desse tipo de governo seria o princípio da distinção, o qual estaria presente na crença dos fundadores de que os representantes eleitos deveriam ter uma posição social mais elevada que a dos eleitores quanto à riqueza, talento e virtude.

Essas considerações evidenciam pelo menos uma parte das compreensões que levaram Manin (1995) a afirmar que o governo representativo não teria sido concebido como uma forma de democracia. Segundo Manin, não haveria sentido em falar de crise de representação em decorrência do distanciamento dos representantes políticos do povo, pois, o governo representativo nunca teria sido uma forma de autogoverno do povo.

Em linhas gerais, esse autor problematiza o diagnóstico de crise de representação e sugere que o problema seria decorrente do declínio das relações de identificação entre representantes e representados e da impossibilidade de o eleitorado influir na definição da política pública. A democracia estaria experimentando a novidade da presença do eleitor flutuante e a existência de um novo fórum, os meios de comunicação de massa. Antes de chegar a tais conclusões, Manin fez um diagnóstico da situação atual da representação que se tornou uma referência para diversas análises posteriores. Os elementos que compõem sua caracterização da crise são: 1- a maioria dos eleitores não se identificam mais com um partido político específico e tendem a votar de uma forma diferente entre uma eleição e outra; 2- a posição dos partidos deixou de refletir clivagens sociais presentes na sociedade; 3- a estratégia eleitoral dos candidatos deixou de ser sustentada por um programa político - com o qual os partidos se comprometiam - e se ancorou na personalidade dos líderes; 4- as preferências dos cidadãos passaram a ser expressas por meio de pesquisa de opinião; 5- questões técnicas que os cidadãos não dominam passaram a predominar na arena política; 6- os políticos podem chegar ao poder devido a sua experiência com os meios de comunicação ou sua aptidão para uso desses mecanismos (MANIN, 1995, p. 5).

A ideia de que o governo representativo caminha na direção da democracia teria iniciado, segundo o autor, no momento em que surgiram os partidos de massa que, com suas plataformas políticas, desempenharam importante papel no governo representativo (MANIN,



1995, p. 33). O que estaria acontecendo na atualidade, com base no diagnóstico sintetizado acima, seria o surgimento de um novo tipo de governo representativo, a democracia de público. Nessa nova fase o debate político não continuaria circunscrito ao parlamento, como seria na democracia parlamentar, nem seria limitado aos partidos políticos, como no caso da democracia de partido. As negociações entre o governo e os grupos de interesse ganhariam evidência, muito embora, as discussões dentro dos partidos continuassem sendo importantes.

Entretanto, as expectativas depositadas na democracia de público, no papel do eleitor flutuante e na mídia, descritas na passagem de texto a seguir, parecem distantes da realidade e das possíveis distorções oriundas da relação entre os grandes meios de comunicação, os representantes e os partidos políticos.

A novidade introduzida pelo eleitorado flutuante de hoje é que ele é bem-informado, interessado em política e razoavelmente instruído. Boa parte desse fenômeno se deve à neutralização da mídia informativa e de opinião: os eleitores interessados em política, e que buscam se informar, são expostos a opiniões conflitantes, enquanto na democracia de partido as opiniões do mais ativo e interessado dos cidadãos eram reforçadas pelas fontes de informação a que ele recorria. A existência de um eleitorado bem-informado e interessado, que pode ser empurrado de um lado para o outro, estimula os políticos a expor suas ideias diretamente ao público. Pode-se conquistar o apoio de uma maioria a uma determinada orientação política falando diretamente ao eleitorado. O debate de temas específicos não fica mais restrito aos muros do Parlamento (como no parlamentarismo), nem às comissões consultivas entre partidos (como na democracia de partido); o debate se processa no meio do próprio povo. Em consequência, o formato de governo representativo que hoje está nascendo se caracteriza pela presença de um novo protagonista, o eleitor flutuante, e pela existência de um novo fórum, os meios de comunicação de massa (MANIN, 1995, p. 33).

Voltando à discussão sobre a crise da representação, é importante explicitar que tanto as considerações de Pitkin sobre o mandato independente, a autorização e a responsividade do representante, como o diagnóstico de Manin sobre a situação atual da representação são mobilizados pelos críticos da democracia representativa para discutir o suposto esgotamento deste modelo de democracia. Mas deve-se adiantar que em tais críticas o principal alvo é a sua dimensão eleitoral. A título de exemplo é importante mencionar que Homero Costa (2007), em uma ampla revisão da literatura sobre crise da representação política, cita várias pesquisas e análises sobre o tema na Europa e na América Latina que reforçam a constatação de fragmentação do sistema partidário; do declínio da filiação partidária e sindical; a diminuição da participação dos cidadãos nas eleições; a desconfiança

nas instituições políticas e a ampliação da distância entre representantes e representados. Enfatiza que os representantes não estariam representando os interesses dos seus eleitores e que não existiriam canais institucionalizados para que os eleitores pudessem ter controle sobre eles.

A ampliação da distância entre representantes e representados foi alvo da análise de Manin, Przeworski e Stokes (2006)<sup>18</sup>. Afirmam que o controle dos cidadãos sobre os políticos seria imperfeito na maioria das democracias e que as eleições não seriam mecanismos suficientes para assegurar que os representantes sejam responsivos aos interesses dos cidadãos. Apontam o voto como o único instrumento de controle existente e ressaltam que este seria um mecanismo insuficiente, portanto, seria importante aprofundar os estudos sobre o desenho institucional das democracias (MANIN; PRZEWORSKI; STOKES, 2006, p. 132-134).

Esses diagnósticos têm influenciado os trabalhos que procuram novos enfoques para a o conceito de representação. Esse tipo de esforço tem sido empreendido por Nadia Urbinati (2006), autora que tem investigado o que torna a representação democrática e defendido a democracia representativa como uma forma de governo original, diferente da democracia eleitoral. Em sua perspectiva a representação não seria aristocrática e nem mesmo uma forma imperfeita de substituir a democracia direta. Considera que existem duas escolas de pensamento sobre o governo representativo: o modelo eleitoral e o modelo representativo. O primeiro modelo seria uma visão que combina o elitismo presente nas instituições políticas, que caracterizaria o domínio da competência, e a legitimação popular por meio das eleições - que caracterizariam o domínio do consentimento. O segundo modelo, o representativo, seria uma escola de pensamento explicitamente democrática. Em tal linha de pensamento a representação seria ancorada pela teoria do consentimento. Nessa perspectiva, que procuraria evitar a concentração da fonte de legitimação nas instituições estatais, a eleição não se restringe a um “método de transferência das preferências idiossincráticas das pessoas a profissionais políticos selecionados”, ela seria uma “expressão do direito de participar em algum nível da produção das leis.” (URBINATI, 2006, p. 192, 193).

Uma teoria da democracia representativa envolve uma revisão da concepção moderna de soberania popular que conteste o monopólio da vontade na definição e na prática da liberdade política. Ela marca o fim da política do sim ou não e o início da política como uma arena de opiniões contestáveis e

<sup>18</sup> Esta data é referente à versão publicada na revista Lua Nova, no. 67. A versão original e mais conhecida foi publicada no livro *Democracy, Accountability and Representation* em 1999, pela Cambridge University Press.

decisões sujeitas à revisão a qualquer tempo. Isso amplifica o significado da própria presença política, porque faz da *vocalização* sua manifestação mais ativa e consoante e do *juízo* acerca das leis e políticas justas e injustas seu conteúdo. (...) Portanto, embora a autorização eleitoral seja essencial para se determinar os limites e a responsabilidade do poder político, ela não nos diz muito a respeito da verdadeira natureza da política representativa em uma sociedade democrática. As eleições “engendram” a representação, mas não “engendram” os representantes. No mínimo, elas produzem um governo *responsável e limitado*, mas não um governo *representativo*.” (URBINATI, 2006, p.193. Destaques da autora. Grifo nosso.)

Na perspectiva de Nadia Urbinati a representação não deve ser um atributo exclusivo dos agentes e instituições governamentais, pois ela implica um processo político estruturado por meio de uma circularidade entre as instituições políticas e a sociedade. A representação, além de significar agir de forma responsiva em relação aos interesses dos representados, envolveria, de maneira inevitável e constitutiva, a “ativação de uma corrente comunicativa entre a sociedade política e a civil.” Na operacionalização dessa proposta as diversas formas de comunicação e a influência dos cidadãos veiculada por meio da mídia, dos partidos políticos e dos movimentos sociais dariam o “tom da representação em uma sociedade democrática, ao *tornar o social político*.” (URBINATI, 2006, p. 202, 203. Destaques da própria autora.)

A ideia de circularidade entre as instituições políticas e a sociedade que fundamenta essa noção de representação envolveria a contestação de uma visão instrumentalista da representação, a qual restringiria a participação dos cidadãos ao momento eleitoral e à legitimação dos representantes. Caberia ao povo soberano um “poder negativo” por meio do qual ele poderia investigar, julgar, influenciar ou reprovar seus legisladores. Segundo Urbinati, esse poder seria *negativo* porque a sua finalidade é deter ou mudar o curso de ação dos representantes eleitos e, também, porque poderia ser manifestado por diferentes canais institucionalizados de participação direta: o referendo, as eleições antecipadas ou o *recall*. Esses seriam os mecanismos formais, mas o *poder negativo* poderia manifestar-se, também, por meio de participações informais através dos movimentos sociais, fóruns, manifestações públicas, associações civis ou pela mídia. A autora considera que esse poder popular não seria independente nem antitético em relação à representação política; ele seria uma força revigoradora da representação.

Além disso, Urbinati destaca a importância dos partidos políticos como mediadores nesse processo, pois, possuiriam a intenção de representar a sociedade em geral e não apenas os interesses daqueles que lhe apoiam diretamente. Dessa forma, a representação

política, tanto pelo fato de permitir que o social seja traduzido no político como pela sua capacidade de promover a formação de grupos e de diversas identidades políticas, teria a possibilidade de *transformar* e *expandir* a política. Por tudo isso, conclui Urbinati, a representação democrática exige muito mais do que os procedimentos eleitorais. Depende de liberdade de expressão, de associação, de autonomia local e de uma cultura ética de cidadania (URBINATI, 2006, p. 208-224).

As manifestações informais mencionadas acima são discutidas por Nadia Urbinati e Mark Warren (2008) quando apresentam a ideia de representação não eleitoral, segundo a qual, “cidadãos representativos”, exerceriam uma forma de representação que colocaria em evidência ideias e interesses que de outra forma não seriam contemplados. A autorização de tais indivíduos para essa função seria por indicação dos seus pares ou por auto-autorização, por isso seria uma representação não eleitoral. Segundos os autores, esse processo poderia ampliar o sufrágio universal e gerar novas formas de vida política dentro da sociedade, alterando a natureza e as funções das instituições representativas. Essa ampliação do sentido da representação superaria as restrições da democracia eleitoral e poderia contribuir na aproximação do ideal de inclusão de todos os afetados pelas decisões coletivas. Como exemplo de representação não eleitoral, Urbinati e Warren citam as experiências de “minipúblico” descritas por Archon Fung (2003) e James Fishkin (1995), entre outros, as quais teriam potencial para captar opiniões e vozes que não costumam ter possibilidade de expressão (URBINATI; WARREN, 2008, p. 405).

Devido à relevância deste tipo de experiência para a discussão da atividade de representação exercida pelos cidadãos por meios de variadas formas de associação será importante abordar um pouco a noção de “minipúblico” antes de prosseguir com as análises sobre a crise da representação. Archon Fung (2003) toma como referência a noção de *minipopulus* formulada por Robert Dahl (1992 {1989}) para caracterizar as esferas públicas que possibilitam o engajamento cívico e a deliberação pública dos cidadãos. Fung, a partir da análise de variadas experiências (presentes em diferentes países), caracterizou este tipo de arranjo institucional como uma forma promissora de accountability, de justiça social e de mobilização dos cidadãos. Mas, diferentemente de Dahl, denomina tais arranjos de *minipúblico*<sup>19</sup> e associa suas possíveis contribuições para a “governança democrática” com

---

<sup>19</sup> É importante destacar que Archon Fung considera sua noção de minipúblico “mais inclusiva e mais conectada tanto à sociedade civil quanto ao Estado” embora reconheça que utilizou uma noção formulada por Robert Dahl. (Fung, p. 207: 2004). Será adotado nesta tese o ponto de vista de R. Dahl que concebe o *minipopulus* como uma instituição que permite as diversas esferas de governo debaterem e deliberarem sobre políticas públicas de forma mais transparente e coerente com os interesses e necessidades dos cidadãos. Deste modo, não parece fazer muito

desenvolvimento da democracia participativa. Essa temática tem sido trabalhada, também, por Robert Goodin e John Dryzek (2006). Estudaram diversas experiências implementadas na Europa e consideraram que os *minipublicos* permitem maior controle sobre o programa de ação de um dado governo. Outro arranjo caracterizado como *minipublico* são as “*enquetes deliberativas*” propostas por James Fishkin (1995). Trata-se de uma amostragem aleatória de eleitores reunidos em um único local para discutir em pequenos grupos diversos temas e com a possibilidade de questionar tanto especialistas como políticos em processo de competição eleitoral. Esse arranjo viabilizaria fóruns educativos que contribuiriam para formação da opinião dos cidadãos.

As experiências de ampliação da participação analisadas pelos autores citados acima tem sido interpretadas, predominantemente, a partir do referencial teórico da democracia deliberativa, que será abordada na seção 2.3. Em termos da discussão que está sendo feita nesta parte, tais experiências ilustrariam os espaços destinados à deliberação dos cidadãos, os quais, para serem viabilizados, envolveriam o tipo de representação caracterizado acima como não eleitoral.

Voltando ao argumento de Urbinati, é importante ressaltar que embora a autora faça referência à necessidade de organizar institucionalmente espaços para a ampliação da representação para além das eleições, nada é apresentado em termos do conflito de interesses que envolveria o exercício do *poder negativo* do povo. Imaginando que isso fosse possível, seria importante perguntar: quais interesses seriam atendidos com a revogação de uma decisão ou de um mandato? Quais interesses seriam afetados com a mudança de uma decisão tomada pelos representantes, sejam eles formais ou não eleitorais? Como avaliar qual dos resultados possíveis seria o mais justo? Mas essas questões não podem ser respondidas pela perspectiva da Nádía Urbinati (2006) porque ela não apresenta de fato uma alternativa ao método de agregação de preferências. Considera que o governo representativo teria como característica fundamental a sua capacidade para lidar com demandas conflitantes e que isso seria possível pelo fato de haver um “interesse comum no bem estar de todos”<sup>20</sup> que seria operado por meio de uma dialética entre o todo e as partes. Dessa forma, a representação permitiria aos membros da sociedade civil se identificarem politicamente e agirem para influenciar a direção da política em um dado país. Portanto, parece que o pano de fundo da sua teoria é a suposição

---

sentido a observação de Fung sobre o fato de sua noção ser mais inclusiva e conectada com o Estado, pois estas são características inerentes à lógica do *minipopulus*.

<sup>20</sup> Apresenta essa construção como citação de Hanna Pitkin: Friedrich (1968, p. 278) *apud* Pitkin, 1967, p. 217.

de que o povo, independente das suas motivações, teria sempre a melhor solução para todos os problemas políticos.

A questão da crise da representação política e as especificidades da representação exercida pelos cidadãos, tratada acima como representação não eleitoral, foi abordada, em uma perspectiva diferente, por Adrian G. Lavallo, Peter P. Houtzager e Graziela Castello (2006a, 2006b). Estes autores revisaram estudos que tentam oferecer uma resposta, em termos teóricos e práticos, para os problemas decorrentes da suposta crise de representação política. Compartilham da tese de que as democracias contemporâneas sofreram profundas transformações e de que em tal processo os partidos políticos de massas perderam a centralidade como ordenadores das preferências do eleitorado. Concordam, também, com o crescente papel da mídia na política e a personalização das lideranças (Manin, 1995). Mas, partem desses argumentos para enfatizar que, nesse contexto, variadas inovações institucionais, que estariam associadas à reforma da democracia, teriam “levado a representação política, no Brasil e pelo mundo afora, a transbordar as eleições e o legislativo como lócus da representação” (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b, p. 49).

Para tais autores, as agendas de pesquisa associadas à ideia de reforma ou “aprofundamento da democracia” foram delimitadas, por um lado, pelo abandono da crença na estrutura institucional da democracia enquanto elemento normativo e forma de processar mudança social, bem como, pelo abandono das utopias revolucionárias; e, por outro lado, pelo esforço para reinserir questões substantivas na teoria democrática. Tendo como referência essas fronteiras, tal literatura apostaria no aprofundamento da democracia a partir de três seguimentos: a participação da população; a sociedade civil; e as inovações institucionais que viabilizam a participação na formulação e implementação de políticas públicas. Entretanto, para Lavallo, Houtzager e Castello os estudos voltados para o papel da sociedade civil no aprofundamento da democracia estariam dando muito pouca atenção à função de representação que seria exercida pelos atores da sociedade civil e também para a relação entre as recentes transformações da representação e as atribuições representativas de tais atores. Consideram, ainda, que essa discussão não estaria sendo analisada pela abordagem teórica da democracia participativa. Em tal literatura o repertório teórico adotado estaria dividido em dois grandes conjuntos: aquele que focaliza o sistema político e a reconfiguração da representação e o que enfoca a chamada sociedade civil e a inovações institucionais participativas. Em ambos os enfoques, a questão da representação exercida por organizações civis estaria negligenciada. Afirmam ainda, que a vertente habermasiana pressupõe uma conexão genuína entre os atores da sociedade civil e o tecido social – mundo da vida – e que

devido a esse tipo de argumento os participantes não poderiam ser enquadrados como representantes e nem seria necessário dizer quais os mecanismos os fazem responsivos perante as suas organizações de origem. (Lavalle; Houtzager; Castello , 2006b, p. 76-80).

Para esses autores as instituições clássicas da representação política também não dariam conta de lidar com esses fenômenos. Ressaltam que a representação exercida por atores da sociedade civil teria traços que sugerem uma perspectiva que vai além da lógica liberal porque, apesar de conviverem com os partidos políticos e o voto, alcançariam, de forma inovadora, o controle sobre as burocracias e colocariam na cena política grupos sem a “expressão numérica” necessária para influir na lógica eleitoral. Isso significaria que ultrapassam limites que as eleições e os atores políticos tradicionais não poderiam superar. (Lavalle, Houtzager, Castello, 2006b, p. 83-85).

A partir dessas conclusões afirmam que estaria em curso uma reconfiguração da representação em função das inovações introduzidas através dos espaços institucionais inaugurados pelas experiências participativas. Essa reconfiguração envolveria dois fenômenos: 1) a mídia e a constelação de atores intermediários que funcionam como novas instâncias de mediação entre representantes e representados; 2) a difusão de instâncias de “participação cidadã” e de “representação coletiva” que definem e supervisionam políticas públicas. A partir desse raciocínio adotam um caminho teórico intermediário que é sintetizado pelos autores na seguinte passagem de texto:

Com maior precisão, a representação exercida por atores da sociedade civil é coletiva e ocorre através de um conglomerado heterogêneo de organizações civis que atuam em nome de subpúblicos e/ou minicomunidades, diferindo da representação de interesses pessoais ou de indivíduos, própria da democracia liberal, sem corresponder, no extremo oposto, com a representação do bem comum ou da nação, característica da tradição republicana... (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO , 2006b, p. 85,86).

Essa noção de representação conteria um compromisso com a representatividade análogo à ideia de representação genuína que teria sido formulada por Edmund Burke. Em tal autor essa noção estaria relacionada com a dimensão subjetiva da representação contida na ideia de representação virtual. Tendo o cuidado de problematizar os aspectos conservadores e datados presentes na perspectiva de Burke, Lavalle, Houtzager e Castello (2006a, 2006b), resgatam a ideia de inclusão contida na lógica da representação virtual para fundamentar a especificidade do compromisso de representar alguém contido na representação presuntiva.

Sustentam que seria necessário buscar uma nova perspectiva analítica para tentar elaborar o ineditismo dessa representação coletiva. Na perspectiva dos autores, este esforço envolveria uma tríplice operação: 1) primeiramente preservar aquilo que denominam de núcleo normativo mínimo da representação – atuar em favor do representado; 2) em segundo lugar, não utilizar critérios que condenem *a priori* as novas práticas de representação à ilegitimidade; 3) e por fim, examinar as novas práticas a partir dos seus efeitos de inclusão política e considerar seu papel para a reforma democrática, mas fazer isso sem suspender as exigências normativas próprias de toda forma de representação (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006b, p. 88).

A “representação presuntiva” estaria baseada no fato de as organizações civis se defrontarem com uma tarefa de representação que seria desprovida de modelos de representação política. Sendo assim, contariam com uma “presunção de representação” formulada e verbalizada por meio de uma argumentação que seria razoável e publicamente defensável (LAVALLE, HOUTZAGER E CASTELLO, 2006a, p. 47).

A presunção pública de representar alguém não equivale à sua efetiva representação, mesmo se amparada empiricamente pelo desempenho de atividades que, em princípio, pressuporiam o exercício de alguma modalidade de representação política. Contudo, o comprometimento com os interesses representados é um componente vital da representação, irreduzível a dispositivos institucionais (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006a, p. 47).

A esse respeito, afirma Leonardo Avritzer (2007) que o envolvimento dos atores sociais com a definição de políticas públicas tornou inevitável o surgimento de novas formas de representação exercidas a partir das “instituições participativas”. Mas questiona esse retorno à ideia de *representação virtual* e afirma que os autores, mencionados logo acima, quando utilizam o argumento de Burke, o qual, teria sido construído com o intuito de justificar a legitimidade da representação exercida pela monarquia naquele tempo, estariam mobilizando os fundamentos de uma legitimidade da representação pré-eleitoral. Em seu ponto de vista essa estratégia não contemplaria os desafios colocados pelas formas de representação que envolvem atores da sociedade civil - representação não-eleitoral - e o conceito de representação presuntiva não expressaria um avanço em relação à autorização via eleição. (AVRITZER, 2007, p. 450-454).

Para Avritzer (2007) trata-se de uma “representação por afinidade” oriunda de uma escolha realizada por atores sociais e por meio de associações civis que agregam



interesses parciais. Essa forma de representação seria legitimada a partir da afinidade dos atores sociais com certos temas colocados para deliberação.

Em síntese, junto com a discussão da crise da representação política está sendo realizado o debate sobre a representação exercida pelos cidadãos em função do envolvimento de atores da sociedade civil com a definição de políticas públicas. Para analisar essa possibilidade de tomada de decisão tem havido uma multiplicação de conceitos e nomes para qualificar o que seriam as “novas formas de representação”. No entanto, as variadas discussões sobre representação não eleitoral deixam de abordar o problema de tornar os representantes responsivos em relação aos representados. Além da justificativa da autorização para que alguns cidadãos possam atuar, em circunstâncias específicas, como representante de uma determinada coletividade ou grupo de interesse e dos possíveis efeitos positivos em termos de controles democráticos, persistem problemas inerentes à lógica representativa e à resolução de conflitos de interesses. Dessa forma, um problema prático que envolve a ampliação da participação política e do controle das ações dos representantes pode está sendo tratado como um desafio teórico. Mas para fazer essa discussão com o devido cuidado deve-se considerar outros argumentos que partem da discussão da crise da representação e caminham para a necessidade de aprofundar a democracia. Em função disso, nas próximas duas seções serão apresentados, respectivamente, o debate sobre a relação de complementaridade entre democracia participativa e democracia representativa e os fundamentos da democracia deliberativa.

## **2.2 A relação de complementaridade entre democracia participativa e representativa**

A crítica à democracia eleitoral e aos mecanismos de agregação de preferências faz parte, também, do argumento dos analistas que têm procurado fundamentar a democracia participativa como uma forma complementar à democracia representativa. Tem sido referência para esse debate os trabalhos de Boaventura de Sousa Santos e Leonardo Avritzer. Tais autores apresentaram, na introdução do livro *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa* (2002), os principais problemas da democracia contemporânea e as possíveis contribuições da democracia participativa para enfrentá-los. Para fundamentar o argumento, partem da identificação de dois grandes debates travados no século XX sobre a democracia. O primeiro teria ocorrido na primeira metade do século e teria discutido se a democracia é desejável. Esse debate, apesar de ter redundado na defesa da democracia como forma de governo, teria estabelecido o processo eleitoral como mecanismo para formar

governos e isso teria ocorrido em detrimento das formas de participação e da soberania ampliada. Essa forma de democracia teria tornado-se hegemônica a partir da Segunda Guerra Mundial. O segundo debate, que teria sido travado no pós-guerra, envolveria diversas opiniões sobre as condições estruturais da democracia e sobre a sua compatibilidade com o capitalismo. O resultado desse debate seria o reconhecimento de uma tensão entre capitalismo e democracia, bem como, da necessidade da solução social-democrata em favor da democracia, possibilitando a imposição limites à propriedade privada e assegurando a distribuição da riqueza em favor dos setores sociais desfavorecidos. No entanto, segundo Santos e Avritzer (2002), para os marxistas esse tipo de solução descaracterizava a democracia na medida em que não seria possível democratizar a relação entre capital e trabalho, por isso, seria necessário discutir modelos alternativos de democracia. Ressaltam, ainda, que na segunda metade do século XX, na medida em que o debate sobre as condições estruturais da democracia perdia força, o problema da forma da democracia e da sua variação teria entrado em cena. O elitismo competitivo, nos termos propostos por Kelsen, Weber e Schumpeter, teria sido a principal resposta à crítica marxista ao problema da democracia como forma e não como substância. Tal resposta se firmaria como a concepção hegemônica da democracia. Ao final do século XX o modelo hegemônico seria liberal e teria se expandido para o resto da Europa e a América Latina (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 39- 44).

Para tais autores a *concepção hegemônica* de democracia teria como principais elementos a contradição entre mobilização e institucionalização, devido ao argumento huntingtoniano sobre o risco da pressão da massa e do aumento da demanda por estabilidade democrática; a valorização positiva da apatia; a ênfase nos desenhos eleitorais das democracias; a ênfase no pluralismo como forma de incorporação partidária e disputa entre elites; a solução minimalista para a participação, justificada através do problema de escala e da complexidade da sociedade. A dificuldade da *concepção hegemônica* residiria na sua insuficiência para enfrentar o problema da qualidade da democracia. Além disso, a democracia liberal teria entrado em crise gerando uma dupla patologia: a patologia da participação - o absenteísmo - e a patologia da representação - os cidadãos não se consideram representados. Além disso, essa concepção teria abandonado o papel da mobilização social e da ação coletiva para a construção democrática e supervalorizado os mecanismos representativos ao ponto de poder prescindir dos mecanismos societários de participação. (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 42,43). A partir de tal raciocínio os autores procuram estabelecer um caminho *contra-hegemônico* no debate sobre a democracia, considerando que

essas questões não respondidas remeteriam ao debate entre democracia representativa e democracia participativa.

Nessa crítica à democracia liberal três autores receberam destaque: Schumpeter, Norberto Bobbio e Robert Dahl. Os dois primeiros, Schumpeter e Bobbio, teriam estruturado a passagem do procedimentalismo da doutrina kelsiana para o elitismo democrático. O ponto comum entre Bobbio e Schumpeter seria o questionamento da formulação marxista de soberania popular. Schumpeter teria questionado a participação popular ao apresentar os problemas da sociedade de massas e Bobbio teria associado esse argumento com a definição do procedimentalismo como um conjunto de regras para a formação do governo representativo. A síntese dessa fusão de ideias esta na seguinte passagem:

... a primeira via de afirmação da concepção hegemônica de democracia no pós-guerra é uma via que leva do pluralismo valorativo à redução da soberania e, em seguida, à passagem de uma discussão ampla sobre as regras do jogo democrático à identificação da democracia com as regras do processo eleitoral. Em nenhum momento fica claro no itinerário que vai de Kelsen a Schumpeter e Bobbio por que o procedimentalismo não comporta formas ampliadas de democracia. Pelo contrário, a redução do procedimentalismo a um processo de eleições de elites parece um postulado *ad hoc* da teoria hegemônica da democracia, postulado esse incapaz de dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 45,46.).

Embora os autores tenham destacado que na visão de Bobbio, diferentemente da perspectiva defendida por Schumpeter, a limitação da participação estaria associada à “complexidade da democracia contemporânea”, criticam os fundamentos do governo representativo sem considerar toda a construção de Norberto Bobbio sobre a diferenciação entre democracia eleitoral e democracia social. Ficou de fora, também, o debate sobre o conjunto de direitos que compõem os fundamentos liberais da democracia contemporânea, bem como a discussão sobre o papel dos partidos políticos e a relação destes com a mobilização social.

As dificuldades continuam quando se analisa o “segundo debate” apresentado por Santos e Avritzer. Em tal análise seria central para a afirmação da *concepção hegemônica* o caráter inevitável da burocracia e sua relação com a democracia. Para tal afirmação resgataram os argumentos de Weber em relação ao aumento do controle pelas formas burocráticas de organização do Estado e a decorrente perda de poder de controle das decisões

políticas por parte dos cidadãos. Reconhecem que o debate sobre as funções do Estado e, mais especificamente, sobre o Estado de bem-estar-social, teria fomentado, também, a discussão sobre a complexidade e a inevitabilidade da burocracia, mas ressaltam que a prevalência das formas complexas de organização estatal teria sido conquistada em detrimento da concepção rousseauiana de gestão participativa. Nesse debate teria sido novamente Bobbio o autor da mudança de perspectiva na relação entre a burocracia e os indivíduos. Ressaltam, também, a afirmação de Bobbio sobre o caráter antitético da relação entre tecnocracia e democracia: “se o protagonista da sociedade industrial é o especialista, impossível que venha a ser o cidadão comum”. (BOBBIO, 1986, *apud* SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 47). Entretanto, a partir dessas ponderações, Santos e Avritzer sustentam que Bobbio teria afirmado que o cidadão comum reconhece que, ao optar pelo Estado de bem-estar-social e pela sociedade de consumo, aceitaria abrir mão do controle que poderia exercer sobre as atividades políticas e econômicas. Desse modo, teria ocorrido uma substituição da soberania dos cidadãos pelo controle burocrático da política. Esse tipo de solução criaria novos problemas pelo fato de não ter a preocupação de abrir espaços para lidar com a criatividade e a diversidade dos atores sociais. Ou seja, a gestão burocrática apontaria sempre soluções homogeneizantes para os problemas em cada nível administrativo e não teria como absorver o conhecimento adquirido pelos atores sociais. Por isso, a centralização da burocracia acabaria excluindo muitas informações importantes e não teria condições de “agregar ou lidar com o conjunto de informações necessárias para a execução de políticas complexas nas áreas social, ambiental ou cultural” (SABEL *et al*, 1999, *apud* SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 48).

Os argumentos apresentados acima sobre os limites da gestão burocrática e o seu confronto com a pressão exercida pelos diversos atores sociais são muito relevantes. Contudo, ao associarem o argumento de Bobbio sobre a relação entre democracia e tecnocracia com os supostos fundamentos antiparticipativos da concepção hegemônica, mais uma vez os autores deixaram de fora a maior parte do argumento, sobretudo, a relação estabelecida por Bobbio entre o processo de democratização e a importância da ampliação dos espaços de tomada de decisão por parte dos cidadãos e a sua crítica ao crescente domínio da tecnocracia.

Além disso, como parte da crítica à *vertente hegemônica* Santos e Avritzer (2002) questionam a relação entre a representação e a questão da escala na democracia. Com base nas formulações de Robert Dahl, afirmam que tal interpretação ignora que a representação envolve três dimensões: a autorização, a identidade e a prestação de contas. Enquanto a primeira seria facilitada por meio da representação, as outras seriam prejudicadas. A representação não garantiria, por meio da regra da maioria, que as diversas identidades

traduzidas pelas minorias tenham expressão adequada no parlamento. Dessa forma, a “dificuldade de representar agendas e identidades específicas” seria o terceiro limite da “concepção hegemônica da democracia”. (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 48-50).

Tendo como referência as questões que foram aprofundadas no capítulo anterior, pode-se observar que os autores desconsideraram toda a argumentação de Robert Dahl em favor da ampliação da participação política nos intervalos de tempo entre as eleições, bem como, toda a dimensão normativa presente nos critérios e instituições necessários para um processo decisório democrático em uma sociedade pluralista.

Para sintetizar as construções de Santos e Avritzer, resta demarcar que para tais autores a *concepção hegemônica* seria a democracia liberal, a qual, por meio dos aspectos característicos das sociedades capitalistas, tentaria estabilizar a tensão entre democracia e capitalismo.

Essa estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de não ‘sobrecarregar’ demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 59).

Frente a esse conjunto de problemas, que teriam sido suscitados pela democracia contemporânea, os autores recorrem à literatura fundamentada na teoria habermasiana para construir uma alternativa para a democracia representativa. Tal solução estaria diretamente relacionada com o fortalecimento da democracia participativa articulada a um procedimentalismo pensado como prática social e não como método para formar governos.

Ao postular um princípio de deliberação amplo, Habermas recoloca no interior da discussão democrática um procedimentalismo social e participativo, estabelecendo uma cunha na via que conduziu de Kelsen a Schumpeter e Bobbio. De acordo com essa concepção, o procedimentalismo tem origem na pluralidade das formas de vida existentes na sociedade contemporâneas. Para ser plural, a política tem de contar com o assentimento desses atores em processos racionais de discussão e deliberação. Portanto, o procedimentalismo democrático não pode ser, como supõe Bobbio, um método de autorização de governos. Ele tem de ser, como nos mostra Joshua Cohen, uma forma de exercício coletivo do poder político cuja base seja um processo livre de apresentação de razões entre iguais. (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 52,53).

Avritzer (1996, 2002) aprofunda essa discussão por meio da crítica ao elitismo competitivo e afirma que a democracia liberal seria restritiva à noção de soberania das massas

pelo fato de limitar o conceito de soberania a um procedimento para escolher os governantes. Para superar essa restrição, a teoria habermasiana seria fundamental porque define a democracia como um processo de institucionalização de procedimentos e de condições para a comunicação, os quais permitiriam uma nova procedimentalização da soberania popular por meio das redes de comunicação presentes na esfera pública.

Segundo Avritzer (2002), o conceito de esfera pública constituiria a renovação mais importante na teoria democrática na segunda metade do século XX. As suas contribuições para o debate contemporâneo da democracia estariam relacionadas com dois elementos centrais: o primeiro seria a ideia de um espaço para a interação face-a-face separado do Estado, no qual, os indivíduos debatem as decisões políticas tomadas, discutem as diversas questões associadas às relações sociais e apresentam demandas para o Estado. As posições assumidas pelos indivíduos a partir do debate na esfera pública não seriam resultantes de uma mudança de opinião fundada em interesses particulares ou da ideia de concentrar poder com o objetivo de dominação de outros indivíduos. Ao contrário, resultaria de uma relação entre participação e argumentação pública fundada no debate entre iguais e na prevalência do melhor argumento. O segundo elemento seria a possibilidade de ampliação do domínio público por meio da introdução de novos temas no debate público. Dessa forma, a esfera pública habermasiana seria igualitária pelo fato de permitir a livre participação e, também, porque propõe novas questões para o debate. O conceito de esfera pública constituiria uma nova referência no interior da teoria democrática pelo fato de romper com dois elementos da tradição elitista: (1) a ideia - de inspiração weberiana - da impossibilidade de existirem formas participativas de administração e (2) a dissociação entre a ideia de bem comum e as formas substantivas de alcançá-lo. Essa última estaria diretamente relacionada com o conceito de esfera pública porque na perspectiva habermasiana o bem comum corresponderia à capacidade dos diversos atores sociais tornarem públicas suas lutas contra as formas privadas de dominação. Nesse sentido, a teoria da esfera pública além de abrir espaço para a participação, enfatizaria a construção pública de identidades pelo atores sociais. Decorreria dessa construção de identidades o estabelecimento de novas formas de solidariedade que possibilitariam a superação de uma condição privada de dominação. (AVRITZER, 2000, p. 78-80).

Avritzer ressalta as contribuições da teoria habermasiana para compreender o papel do consenso nas tomadas de decisões no interior da esfera pública, mas destaca que essa teoria não faria uma conexão suficiente entre razão e vontade porque não apontaria os mecanismos que associariam a racionalidade presente no debate público com as práticas

democráticas. Por isso, para desenvolver o processo de deliberação relacionado ao conceito de esfera pública Avritzer adota a ideia de democracia deliberativa formulada por Joshua Cohen. A deliberação pública nos termos formulados por Cohen estabeleceria um processo de cooperação entre os indivíduos que daria forma ao exercício da democracia. Nessa concepção as instituições possibilitariam maior conexão entre os processos deliberativos e o sistema político.

No modelo habermasiano a comunicação exitosa leva ao consenso, entretanto quando não há consenso o que ocorre é uma ruptura no processo comunicativo. O modelo de democracia deliberativa conecta o processo deliberativo tanto com o consenso como com a sua ruptura na medida em que compete às instituições determinar formas de tomada de decisão cooperativa no caso de não ser possível o consenso (AVRITZER, 2000, p. 84.).

No entanto, Avritzer observa que Cohen não enfatiza suficientemente dois aspectos: o papel do espaço público como o lugar da deliberação; e o fato de que a democracia deliberativa deveria pensar o processo institucional como um processo de constituição de instituições especificamente para a deliberação pública. “Os foros públicos devem ser o lugar da democracia deliberativa e não as instituições políticas.” (AVRITZER, 2000, p. 85).

Para Leonardo Avritzer uma concepção de deliberação pública requer no mínimo três elementos: a) a formação de um mecanismo de deliberação face a face, com liberdade de expressão e de associação no nível público. Em tais espaços poderiam ser problematizados elementos específicos da cultura dominante produzindo novos temas para o debate e deliberação; b) a compreensão de que os movimentos sociais e associações civis ao introduzirem temas e práticas alternativas problematizam elementos da cultura política; c) a ideia de que no âmbito da democracia deliberativa os atores debatem sobre as instituições e optam por aquelas que conectam o resultado de suas deliberações com as instituições que promovem a igualdade deliberativa em novos espaços institucionalizados (AVRITZER, 2000, p. 85).

### 2.3 O debate sobre a democracia deliberativa

A vertente teórica denominada Democracia Deliberativa ganhou destaque nas últimas décadas como uma possível alternativa ao paradigma da vertente hegemônica. Seguindo a linha de argumentação apresentada nas seções anteriores, os adeptos da vertente deliberativa sustentam que a autorização para a tomada de decisão política viabilizada por meio da representação política desvirtuaria a noção de soberania popular que caracteriza o ideal democrático. Além disso, o mecanismo eleitoral estaria traduzindo apenas os interesses de uma minoria privilegiada e não as vontades e necessidades da maioria dos cidadãos. Devido a tais restrições, a democracia contemporânea não daria conta da relação entre liberdade e igualdade e, na prática, isso estaria sendo demonstrado pelas crescentes desigualdades sociais.

Na perspectiva deliberativa formulada por Joshua Cohen (2000) a noção de justiça envolve as liberdades civis e políticas e três princípios de igualdade: a) igualdade política substantiva – que implica garantir aos cidadãos, independente de suas posições políticas, igualdade de oportunidade para influenciar nas decisões coletivas; b) igualdade de oportunidade real – que implica a condenação de todo tipo de desigualdade decorrente da origem e da trajetória social; c) bem-estar geral – que envolve a priorização dos indivíduos em piores condições sociais. Cohen assinala a influência da concepção rawlsiana de liberalismo igualitário nessas construções teóricas (COHEN, 2000, p. 162).

A partir de tais parâmetros e tendo como referência os novos desafios impostos tanto pela internacionalização da economia como pelas crescentes desigualdades sociais, Cohen afirma que um novo igualitarismo associado a redes de arenas deliberativas deve surgir para lidar com problemas que a forma anterior de igualitarismo, a social-democracia, não teria dado conta de resolver. Segundo Cohen, o projeto democrático-igualitário da social-democracia estava ancorado no Estado - enquanto um lócus privilegiado para o aprendizado coletivo e a solução de problemas - e na classe trabalhadora. Mas essas condições teriam mudado devido ao enfraquecimento do Estado de bem-estar e a ampliação da necessidade de regulação de novos campos da atividade econômica. Permaneceriam, contudo, os problemas associados à tecnocracia e à capacidade do Estado para cumprir com suas tarefas. Sobre as condições atuais dos Estados nacionais afirma Cohen:

Seus agências frequentemente não dispõem do conhecimento local necessário para determinar os padrões apropriados ou os meios mais



eficientes para a realização de tais tarefas, sendo inadequados, por exemplo, o seu monitoramento e a sua capacidade de imposição, assim como a sua habilidade para administrar soluções que demandam coordenação entre campos de política pública e comunidades de interesse (COHEN, 2000, p. 163).

A esse problema da limitação das capacidades estatais o autor acrescenta a ampliação da heterogeneidade social, a competição entre empresas, bem como as mudanças no modo de organizar a produção e as bases do sindicalismo. Esses processos teriam infligido crescentes dificuldades para o projeto social-democrata e estabelecido a necessidade de construir um novo modelo institucional que permita a reconstrução da capacidade de solução de problemas coletivos. Esse tipo de solução envolveria a expansão de competências para organizações e arenas que não estejam inteiramente localizadas no interior do Estado.

Isso dependeria da implementação de programas com participação cidadã mais direta na deliberação da solução de problemas. Esse nível de participação seria possível apenas através da deliberação pública em novas arenas localizadas fora do circuito político convencional. O objetivo dessas arenas, e das redes que comparam soluções alternativas, seria estabelecer a coordenação entre os atores públicos e privados para a solução de problemas (COHEN, 2000, p. 166).

Em tal ponto de vista, os poderes públicos poderiam ser usados para criar associações intermediárias entre o Estado e o mercado que assumiriam competências abandonadas por um Estado que teve sua esfera de ação reduzida. Não seriam nem públicas nem privadas e operariam como redes de arenas deliberativas que teriam poderes para solucionar problemas mediante o diálogo entre os cidadãos. Essa nova filosofia de governo para resolver problemas Cohen denomina de “novo igualitarismo” (COHEN, 2000, p. 164, 165). Os espaços para participação dos cidadãos constituiriam a esfera pública que tornaria possível a operacionalização da democracia deliberativa nos termos do novo igualitarismo.

Em suma, a democracia deliberativa propõe o resgate da soberania popular e considera que as decisões políticas produzem resultados legítimos apenas quando são resultantes da deliberação pública entre cidadãos livres e iguais (COHEN 2000, 2009{1997}; BENHABIB, 1996, 2009{1996}; BOHMAN, 2000). Esse posicionamento teórico exprime o desejo de viabilizar um processo decisório livre de acordos estratégicos e de agregação de preferências.

Segundo Cohen (2009{1997}), a deliberação ideal estabelece princípios que assegurariam aos cidadãos a possibilidade de serem (I) *livres* e terem condições para a (II)

*troca de razões* entre (III) *indivíduos iguais* para buscarem o (IV) *consenso* no processo de tomada de decisão coletiva. Para os cidadãos serem *livres* a democracia deliberativa deve satisfazer duas condições: 1) os participantes percebem que são vinculados pelos resultados das deliberações e pelas precondições para tais deliberações, ou seja, não seriam constrangidos por normas prévias ou requerimentos que eles não formularam; 2) os participantes agem com base nos resultados, pois, a decisão tomada é sempre fundamentada em razões suficientes para levar à sua obediência. A troca de razões seria um fundamento essencial para essa forma de democracia porque através dela os indivíduos ofereceriam suas razões aos interlocutores e defenderiam suas propostas buscando convencê-los das suas posições. Outro princípio destacado é a relação entre indivíduos iguais em termos formais e substantivos. Os indivíduos possuiriam igual direito de participar porque as regras que regulam o processo deliberativo não fariam distinção entre eles, dessa forma, todos poderiam apresentar sugestões, defender ou criticar propostas e ter igualdade de voz na tomada de decisão. Além disso, a deliberação ideal deve buscar, de forma racional, o consenso. Isso implica a existência de razões suficientemente persuasivas para que todos aqueles envolvidos no processo deliberativo possam concordar com a proposta em questão. Contudo, não seria possível assegurar sempre o consenso, por isso em alguns casos a deliberação seria concluída com uma votação submetida à regra da maioria. Mesmo assim, o resultado seria considerado compatível com os princípios deliberativos porque a votação seria precedida de um amplo debate público entre cidadãos comprometidos com a busca de argumentos persuasivos para todos (COHEN, 2009{1997}, p. 92).

A diferença entre esse processo e um procedimento decisório que envolve a agregação de preferências seria o fato de na concepção deliberativa serem feitas escolhas coletivas a partir da transformação de preferências, resultante da troca de razões entre iguais, e não de uma suposta adequação às preferências de outros cidadãos. Os membros de uma associação deliberativa possuiriam preferências e convicções diversas pelo fato de viverem em um contexto social pluralista, por isso, através do procedimento deliberativo ocorreria uma transformação de preferências a partir da troca de argumentos expostos em condições de igualdade e liberdade. Para tanto, o exercício do poder político deve ser sempre sustentado pela exigência de oferecer a todos que são governados razões aceitáveis para o exercício de tal poder (COHEN, 1996). Essa exigência, supostamente ausente na perspectiva chamada de agregativa, expressaria a condição de igualdade de todos os participantes do corpo soberano responsável pela autorização do exercício do poder. Segundo Cohen (2009), o processo deliberativo propiciaria uma formação de preferência coerente com a autonomia individual

porque as preferências moldadas pela deliberação pública não seriam simplesmente dadas por circunstâncias externas, ao contrário, seriam resultantes do poder das razões apresentadas no espaço público proporcionado por instituições deliberativas.

A deliberação pública nos termos formulados por Cohen estabeleceria um processo de cooperação entre os indivíduos que daria forma ao exercício da democracia. É nesse sentido que Avritzer (2000) ressalta as contribuições teóricas de Cohen para a operacionalização da concepção habermasiana de esfera pública. Ou seja, os princípios descritos acima demarcam procedimentos que permitiriam a conexão entre os processos deliberativos e o sistema político. O que tornaria possível a transformação de preferências e a produção coletiva de decisões justas é o fato de o debate público focalizar a construção do bem comum. Entretanto, nessa perspectiva o bem comum não seria composto apenas por concepções anteriores a um dado processo deliberativo. Ao invés disso, “os interesses, os objetivos e ideais que compreendem o bem comum são aqueles que sobrevivem à deliberação.” (COHEN, 2009{1997}, p. 96).

Essa perspectiva impõe grandes dificuldades e a maior delas é ressaltada por Seyla Benhabib (2009{1996}) quando afirma que obter formulações aceitáveis sobre o bem comum em sociedades pluralistas é o grande desafio da racionalidade democrática. Mas, como os demais autores da vertente deliberativa, a autora acredita que isso seja possível por meio da criação de espaços institucionais para a troca pública de razões. Assim como Cohen, Benhabib considera que nos processos coletivos de tomada de decisão o procedimento deliberativo fundamental seria a articulação em público de um ponto de vista que traduz preferências, ideais e opiniões, fundamentados em “boas razões”, visando uma compreensão comum do problema a ser resolvido e a busca de uma solução que seja convincente para todos os envolvidos no processo deliberativo. Com esse procedimento o indivíduo seria forçado a considerar o ponto de vista de todos aqueles cujo apoio ele deseja obter. Esses modos de associação contemplariam tanto iniciativas dos cidadãos, como dos partidos políticos, assim como, ações articuladas por movimentos sociais, associações voluntárias, grupos de associação, entre outros. Através da imbricada rede formada por essas múltiplas formas de associações e de organizações surgiria uma “conversação pública” anônima característica da esfera pública. Por isso, seria crucial para o modelo de democracia deliberativa privilegiar tal esfera pública de redes e associações de deliberação, contestação e argumentação que se entrecruzam e se sobrepõem. (BENHABIB, 2009, p. 119).

Apesar dessas características, para Benhabib (2009{1996}), o modelo deliberativo não procura resgatar a “ficção de uma assembleia deliberativa geral” típica da forma clássica

de democracia direta. Diferentemente, o modelo buscaria a viabilização de múltiplos focos de formação e disseminação de opiniões em processos espontâneos de comunicação. De toda forma, ela reconhece que o tamanho do corpo deliberativo pode afetar o procedimento de troca de razões. Além disso, tanto Cohen como Benhabib evidenciam que o modelo deliberativo deve conviver com a estrutura macroinstitucional do modelo representativo.

Essa ideia de uma esfera pública que coordena a relação entre o governo e a sociedade civil foi trabalhada por Cohen e Sabel (1997) por meio da proposta de uma “poliarquia diretamente deliberativa”<sup>21</sup>. Seria, em linhas gerais, a institucionalização da resolução de problemas, diretamente pelos cidadãos, por meio de arenas decisória abertas aos cidadãos que utilizam serviços públicos ou serviços que de alguma forma são regulados por decisões públicas. Em espaços governamentais correspondentes às instâncias administrativas ou governos locais, os cidadãos teriam a possibilidade de autogoverno ao deliberarem a partir da troca de razões com cidadãos que lidam com problemas similares na mesma localidade ou em outras subdivisões do governo. Além do aprendizado social, essa experiência proporcionaria a prestação de contas por meio da troca de experiências entre cidadãos de diferentes localidades. Desse modo, problemas que não estariam sendo resolvidos pelas instituições políticas e econômicas poderiam ser solucionados através da participação direta dos cidadãos em processos coletivos de tomada de decisão. (COHEN e SABEL, 1997, p. 313, 314).

Cohen (1999) apresenta os fundamentos da “poliarquia diretamente deliberativa” dividindo-os em três elementos: 1) a solução de problemas locais através da participação diretamente deliberativa. Trata-se da possibilidade de participação direta e da decorrente troca de conhecimentos e valores entre os participantes. A argumentação mútua possibilitada pela arena deliberativa reforçaria o compromisso com as normas do diálogo, bem como, a sinceridade e a confiança necessárias para a solução dos problemas; 2) a institucionalização de vínculos entre as unidades locais. Esse tipo de vínculo possibilitaria a troca de experiência necessária para a busca das melhores soluções pelos tomadores de decisão. Unidades deliberativas separadas poderiam avaliar suas próprias propostas à luz dos critérios oferecidos por outras unidades. Por meio desses mecanismos seria possível assegurar o exercício da razão prática de uma forma disciplinada e criativa; 3) as agências governamentais devem assegurar as condições necessárias para o funcionamento das instituições da “poliarquia diretamente deliberativa” (COHEN, 1999, p. 412, 413).

---

<sup>21</sup> No original: directly-deliberative polyarchy (COHEN e SABEL, 1997).

Esse último elemento ilustra o papel dos poderes Legislativo e Executivo na “poliarquia diretamente deliberativa”. O Legislativo ofereceria as condições para a solução de problemas por meio das arenas diretamente deliberativas que poderiam operar com muito mais proximidade das dificuldades dos cidadãos do que o próprio Legislativo. Caberia ao Legislativo, ainda, as seguintes atribuições: divulgar as diversas políticas (em educação, segurança pública, saúde ambiental, entre outras) abertas à “ação poliárquica diretamente deliberativa”; estabelecer objetivos gerais para as diversas áreas de políticas públicas; auxiliar a organização das arenas deliberativas e assegurar os recursos disponíveis para os corpos de deliberação direta. O poder Executivo, e/ou agências administrativas, teriam o papel de oferecer a para a troca de informação entre as unidades locais. Ao invés de resolver os problemas, as agências teriam a função de reduzir os custos da informação ajudando a determinar onde os corpos deliberativos estão situados ou sugerindo modificações que seriam necessárias nos projetos desenvolvidos no âmbito local (COHEN, 1999, p. 413).

Segundo Cohen, a proposta da “poliarquia diretamente deliberativa” difere da construção habermasiana de esfera pública. Na abordagem habermasiana essa noção estaria fundamentada na ideia de um fluxo de comunicação próprio de uma esfera pública informal com o objetivo de influenciar as decisões tomadas no nível do sistema político. Em tal perspectiva, a vontade coletiva, explicitada em fóruns públicos de debate, asseguraria a legitimidade das decisões sobre políticas públicas (HABERMAS, 1997). Cohen (1999) considera que sua proposta é diferente porque introduziria no procedimentalismo discursivo uma deliberação efetiva. Ou seja, seria uma arena pública institucionalizada para resolver problemas, na qual, o processo de deliberação envolveria a troca pública de razões entre cidadão livres e iguais.

Independente das divergências, essa vertente teórica tem sido considerada como altamente promissora para orientar o enfrentamento dos problemas não resolvidos pela “democracia liberal”. A esse respeito, ressalta Avritzer (2009) que haveria um “consenso parcial” sobre uma virada no interior da teoria democrática na direção da democracia deliberativa. Em termos práticos a guinada deliberativa seria traduzida pelas práticas deliberativas presentes em um conjunto diversificado de instituições políticas da democracia contemporânea. Na sua síntese os principais elementos característicos da democracia deliberativa seriam: a) a superação da concepção agregativa da democracia centrada no voto. Trata-se de ultrapassar a ideia de que os cidadãos têm preferências dadas e de que o problema da democracia seria descobrir tais preferências. A democracia deliberativa superaria essa visão ao propor o processo de argumentação e a transformação das preferências como o

elemento central do processo decisório; b) a compreensão da racionalidade política como mudança e justificação de preferências. Ao contrário da teoria democrática que relacionaria a racionalidade com os resultados do processo democrático, a democracia deliberativa compreende que no centro do processo democrático existiria uma dinâmica de justificação de valores, de preferências e identidades; c) a pressuposição de um princípio de inclusão. Esse elemento refere-se à ideia de que todos os envolvidos em um processo de produção de “normas-ações” devem ter oportunidade para apresentar suas razões; d) a ideia de construção institucional. Essa ideia envolve a suposição de que a preferência dos indivíduos por formas amplas de discussão implicaria a busca por instituições que sejam capazes de realizar tais preferências. Para Avritzer esses elementos compõem o “centro do cânone democrático deliberativo” (AVRITZER, 2009, p. 7,8).

Frente às formulações teóricas exposta nesta seção é relevante lembrar que, segundo Benhabib, alcançar formulações aceitáveis sobre o bem comum em sociedades pluralistas é o grande desafio da racionalidade democrática e que o “procedimentalismo deliberativo” seria a forma de enfrentar, racionalmente, os problemas associados aos conflitos de valores decorrentes do pluralismo social. Deve-se perguntar, então, qual a principal diferença entre essa concepção e aquela apresentada no primeiro capítulo, na qual, postula-se que a democracia é um processo para tomada de decisões com caráter vinculante. Os autores da democracia deliberativa respondem a essa questão destacando que na sua vertente o procedimentalismo não visa a agregação de preferências por meio de eleições e da regra da maioria, distintamente, visaria a justificação e transformação de preferências a partir da livre troca de razões. Em tal processo todos os indivíduos envolvidos devem ter a possibilidade de defender publicamente suas razões e fazer isso sem constrangimento. Sendo assim, pode-se observar que o núcleo das diferenças teóricas estaria relacionado com a noção de soberania popular. Esse aspecto é muito importante porque distingue os enfoques em termos da formatação de um processo decisório democrático e do conceito de interesse.

A operacionalização desses últimos conceitos na democracia contemporânea será abordada nas próximas seções deste capítulo. Antes disso, é importante fazer algumas considerações sobre a questão da soberania. Conforme discutido no primeiro capítulo, na atualidade, a soberania popular - supremacia do poder ascendente nos termos de Bobbio - é viabilizada por meio das eleições que definem quem tomará as decisões políticas. Ou seja, dada a impossibilidade dos cidadãos decidirem diretamente sobre todas as questões que dizem respeito à coletividade, são escolhidos os representantes que serão responsáveis pela proteção dos princípios democráticos, em diferentes esferas de governo, e pela tradução de tais

princípios nas políticas públicas. Entretanto, se por um lado essa solução viabiliza a soberania dos cidadãos, por outro lado, mantém a transparência no exercício do poder como um desafio permanente. Esse fato torna a discussão da relação entre interesses divergentes e o papel das instituições políticas uma questão extremamente relevante.

De forma muito diferente, na perspectiva defendida pelos autores da democracia deliberativa a soberania teria sido usurpada no sistema representativo e seu resgate implicaria a construção de redes de comunicação próprias da esfera pública. O resultado desse processo seria a tomada de decisões políticas mais legítimas pelo fato de resultarem da deliberação pública entre cidadãos livres e iguais. Supondo que isso seja viável, deve-se fazer, também, a seguinte pergunta: como tornar isso possível tendo em vista a amplitude da escala na democracia moderna e a importância de se assegurar igualdade política<sup>22</sup>? Com base na vertente deliberativa a resposta seria a proceduralização deliberativa, a qual viabilizaria espaços múltiplos para a formação e disseminação de opinião, bem como, para a deliberação através de processos livres e espontâneos de comunicação despidos de interesses particulares ou egoístas. Tal processo facilitaria a produção de consenso, mas não sendo possível pode-se usar a regra da maioria, supostamente empregada após a formação de opiniões a partir da livre troca de argumentos. Sendo assim, os elementos operacionalizáveis ou que permitem lidar com os desafios da racionalidade democrática são as regras que caracterizam os referidos espaços institucionais e, dentre elas, a regra da maioria, sempre empregada na ausência do consenso. No entanto, se a regra da maioria for empregada regularmente nos espaços designados como esfera pública a democracia deliberativa passa a depender de mecanismos para a agregação de preferências.

É por isso que as eleições e a representação política, ao contrário do que afirma a perspectiva deliberativa, não são compreendidas apenas como um problema e sim como uma parte dos mecanismos necessários para lidar com os desafios intrínsecos à ideia de soberania popular. Portanto, o atual arranjo institucional da democracia resulta do enfrentamento de um problema que a vertente deliberativa está ocultando: o grande número de cidadãos que compõem o *demos* - o problema da escala. Mais do que uma simples diferença de ênfase teórica, isso seria a evidência da negação do caráter inescapável da lógica representativa e do conflito de interesse presente em qualquer processo decisório democrático e legítimo.

---

<sup>22</sup> Compreendida nesta tese nos termos discutidos na seção 1.5.1 do capítulo 1. Ou seja, um conceito que vai além da noção de igualdade de voto porque incorpora as liberdades, os direitos e as oportunidades que deveriam ser disponíveis para os cidadãos em um regime democrático.

### 2.3.1 Observações sobre os possíveis equívocos da democracia deliberativa

Conforme o exposto acima, os fundamentos da democracia deliberativa envolvem o confronto com a noção de agregação de preferências e com a conexão dessas preferências com interesses particulares e egoístas. Esse embate é inevitável na medida em que tal concepção supõe a possibilidade de realização da noção de bem comum e mantém o objetivo inaugurado pela perspectiva habermasiana de resgatar a soberania popular – supostamente usurpada - por meio de um procedimentalismo que asseguraria a formação de vontades coletivas. Apesar de toda a confiança depositada na possibilidade da troca livre e pública de argumentos e na suposição de que esse seria o único procedimento que asseguraria a legitimidade de decisões democráticas, são várias as dificuldades localizadas em tais argumentos.

A primeira diz respeito à redução da democracia à sua dimensão eleitoral. Nessa simplificação, a eleição e a representação figuram como mecanismos que desvirtuariam a noção de soberania popular pelo fato de dependerem de mecanismos de agregação de preferências. A segunda dificuldade diz respeito à dependência da teoria deliberativa do arranjo macroinstitucional da democracia contemporânea. Ou seja, ao mesmo tempo em que os autores falam de uma superação da lógica da agregação de preferências eles demarcam a democracia deliberativa como uma vertente complementar e dependente daquilo que denominam de democracia eleitoral. A terceira dificuldade refere-se ao acréscimo da regra da maioria ao critério de troca livre e pública de argumentos como um procedimento para a tomada de decisão coletiva no caso de não ser possível o consenso. A partir disso, e considerando o caráter deliberativo dado por Cohen à esfera pública, é muito difícil aceitar a troca de razões como um mecanismo suficiente para assegurar uma tomada de decisão coletiva, mesmo levando em consideração a suposta força da ideia de bem comum. Essa questão está diretamente relacionada com o quarto problema: a aposta na plena adesão dos cidadãos à participação ou em uma espécie de ímpeto deliberativo de todos os cidadãos.

Confrontando tais questões com os fundamentos da democracia deliberativa deve-se perguntar: quais cidadãos são chamados para deliberar? Se forem todos os cidadãos de uma determinada comunidade, como garantir a legitimidade das decisões na ausência de uma parte dessa população no momento da deliberação? Como assegurar que o talento excepcional de alguns cidadãos para a comunicação não irá interferir nos resultados? Quais os mecanismos de controle sobre a execução das decisões tomadas? Não há aqui nenhuma pretensão de dar



respostas para tais questões. Elas foram feitas apenas para exemplificar um conjunto de elementos que não podem ser regulados apenas pela força de razões trocadas em público.

Alguns desses limites teóricos e práticos da teoria da democracia deliberativa foram discutidos com bastante propriedade por Diana Mutz (2007). Segundo a autora, os estudos sobre redes sociais sugerem que as pessoas costumam ser seletivas quando se expõem àqueles que desafiam seus pontos de vista, por isso, embora a exposição de opiniões seja defendida em teoria, ela seria pouco comum na prática. Isso seria demonstrado pelo comportamento dos indivíduos nas associações voluntárias e de vizinhança em contraste com o ambiente de trabalho. Os primeiros espaços, pelo fato de abrigarem pessoas com ideias e interesse similares, não seriam muito ilustrativos em termos do desacordo político se comparados aos locais de trabalho, nos quais, seriam mais promissoras as chances de se encontrar opositores em conversas sobre pontos de vistas distintos. Isso decorre do fato de que os mais envolvidos com a política serem os menos dispostos a realmente ouvirem e a fazerem concessões a perspectivas políticas diferentes da sua. No caso específico dos Estados Unidos, demonstra a autora que os indivíduos que se consideram liberais ou conservadores no espectro político são os menos prováveis de se exporem a conversações que envolvem opiniões contrárias. Levando tais elementos em consideração a autora ressalta um paradoxo colocado pelos ambientes muito partidarizados, o qual, pode ser ilustrativo do que acontece em qualquer espaço voltado para o ativismo político e/ou social. Trata-se do seguinte:

(...) de um lado, existe um grande número de pessoas com preferências políticas identificáveis, o que sugere uma cultura política vibrante e ativa. Por outro lado, muitos cidadãos em tal ambiente podem se isolar entre aqueles que compartilham as visões semelhantes, tornando difícil a conversação entre pessoas com discursos opostos (MUTZ, 2007, p. 53).<sup>23</sup>

Segundo Mutz, a tendência de muitos autores que trabalham com a noção de sociedade civil de misturarem os conceitos de democracia participativa e democracia deliberativa e considerarem a deliberação como uma etapa resultante de tal combinação seria um grande equívoco. Com base em suas pesquisas afirma que, incontestavelmente, uma cultura extremamente marcada pelo ativismo político não é a mesma que favoreceria o processo deliberativo. Isso ocorreria porque o melhor ambiente para cultivar o ativismo

---

<sup>23</sup> (...)on the one hand, the existence of large numbers of people who hold readily identifiable political preferences would tend to suggest a vibrant, active political culture. On the other hand, it appears that many citizens in such an environment will isolate themselves among those of largely like-minded views, thus making it difficult for cross-cutting political discourse to transpire.

político seria aquele em que as pessoas concordam com os pontos de vistas uma das outras. A reunião de pessoas que pensam de modo semelhante seria capaz de gerar de forma mais eficiente o entusiasmo e a paixão que são fundamentais para motivar a participação política. Em um ambiente social que inclui contato próximo entre pessoas com perspectivas diversas, ao contrário, seria possível promover ideias, mas provavelmente não levaria ao fervor político. Dessa forma, um ambiente constituído para facilitar encontros face a face poderia ser muito próspero para gerar processos deliberativos e ao mesmo tempo seria impróprio para promover o ativismo político (MUTZ, 2007, p.3).

A mesma autora discute qual seria o melhor tipo de rede política para maximizar os fins democráticos caso fosse possível controlar as características das pessoas no ambiente social. Afirma que o tipo de rede que encoraja uma sociedade aberta e tolerante não seria, necessariamente, aquele almejado para produzir uma participação entusiasmada. Ressalta, ainda, as contradições presentes no conjunto de itens que costumam ser elencados para caracterizar o cidadão ideal. Por exemplo, para atender às expectativas daqueles que defendem um permanente entusiasmo com a participação, os cidadãos deveriam ter as seguintes características: i) serem ativos politicamente, entusiasmados e fortemente partidários, mesmo quando não estejam cercados por pessoas que compartilham os mesmos ideais. Deveriam ser, também, ii) atentos às razões de todas as opiniões opostas em relação às suas sem se deixar paralisar pelas informações conflitantes e pelas pressões sofridas. Contudo, em uma sociedade aberta e tolerante os mesmos cidadãos deveriam, também, ser capazes de terem as seguintes atitudes: iii) estimular a existência de redes de confiança mútua e, ao mesmo tempo, querer que tal confiança ocorra entre indivíduos que frequentemente discordam do ponto de vista um do outro; iv) ensejar conversas frequentes sobre temas que envolvem desacordo político e não deixar que tais discordâncias repercutam nas relações pessoais. Mas, conforme destaca Mutz é evidente que, em conjunto, tais características, mesmo sendo fundamentais para a participação política, nunca estarão presentes em todos os cidadãos e ao mesmo tempo. Por isso, conciliar identidades distintas e conviver com opiniões opostas é um problema de difícil equacionamento. Para tentar alcançar algum êxito seria razoável aceitar que a importância da política na vida cotidiana não deveria ser um elemento em constante crescimento, pois, em termos do convívio com a diversidade, a política deveria ser apenas mais uma entre as muitas dimensões da vida dos seres humanos (MUTZ, 2007, p. 125, 126).

Essas questões estão relacionadas com os frequentes equívocos gerados pelo embate entre as noções de participação e apatia política. Tais questões são evidenciadas por

Bruno Reis (2007) quando ele ressalta que é habitual em certas noções teóricas a suposição de que a apatia política poderia comprometer a realização do bem comum porque implicaria a difusão de atitudes egoístas – incompatíveis com a virtuosidade celebrada na perspectiva rousseauiana. Nesse tipo de compreensão residiria o argumento de que aqueles que não arcam com os custos da participação acabam explorando os cidadãos que intensificam a sua participação em busca de soluções para problemas coletivos. Segundo Bruno Reis, os defensores dessa ideia costumam desconsiderar que aqueles que arcam com os custos da participação detêm mais poder, pois, os indivíduos que se abstêm de participar renunciam a sua possível parcela de influência e delegam aos outros o poder de debater e decidir por eles. Além disso, faria parte do argumento que propala o possível egoísmo e individualismo dos chamados apáticos a ideia de que a omissão, resultante da apatia, poderia distorcer o resultado do processo político. Mas segundo Bruno Reis essa seria mais uma pressuposição problemática pelo fato de desconsiderar o risco idêntico de distorção no caso de haver a manifestação de todos. Portanto, nessa condenação moral da apatia política estaria implícita a pressuposição equivocada da existência de simetria informacional entre os cidadãos, bem como, a negação das dificuldades decorrentes da diferença na intensidade das preferências (REIS, B., 2007, p. 1-11).

Ainda segundo Bruno Reis, a apatia, mais do que uma demonstração de ócio ou oportunismo da parte de quem não participa, pode ser considerada uma “variedade irônica de virtude cívica” na medida em que a renúncia de um determinado cidadão pode significar, também, o aumento da probabilidade de que seja tomada “uma decisão coletivamente superior ao abster-se de votar em matérias sobre as quais se considere relativamente desinformado, independentemente dos custos de participação” (REIS, B., 2007, p. 13).

As possíveis razões de tal negação dos problemas gerados pela diferença na intensidade das preferências e da aposta cega no consenso também são discutidas por B. Reis (2007) quando afirma que a presunção da participação política como um dever, mais do que um direito, é decorrente de premissas simplificadoras que afirmam que todas as pessoas teriam ou deveriam ter opinião sobre todos os temas relevantes publicamente ou consideram que todas as pessoas prezam as suas opiniões mais do que aquelas emitidas por qualquer outra pessoa. Para o autor, esse irrealismo pode ser claramente denunciado por uma simples conjectura a respeito de uma comunidade em que todos têm opiniões claras sobre todos os temas de grande importância. Nesse caso, ou se realizaria uma situação comunal opressiva – na qual a maioria tem a mesma opinião sobre os assuntos considerados relevantes – ou se constataria que se trata de uma comunidade a beira da guerra civil devido à ausência de

espaço para a negociação decorrente do embate entre preferências opostas e intensas (REIS, B., 2007, p. 9,10).

Quando confrontamos, muito simplificada, as máximas “Participarás” e “Não participarás”, a primeira parece claramente mais universalizável que a segunda. Mas quando confrontamos a máxima incondicional “Participarás” com a máxima “Participarás quando *tu* te julgares informado e motivado sobre o assunto em tela, caso contrário guardarás obsequioso silêncio”, é patentemente esta última fórmula, condicional, a que se apresenta como passível de converter-se, pela vontade daquele que age, em lei universal. É ela que envolve a operação mental de colocar-se na posição do outro ao avaliar a situação; é ela, portanto, a que encarna a moralidade e a justiça em grau superior de reflexividade, e presidirá a conduta política do homem justo – e, se se quiser, virtuoso (REIS, B., 2007, p. 14. Aspas do autor).

Essa discussão sobre o suposto caráter virtuoso da apatia política coaduna-se com as afirmações de Diana Mutz (2007) sobre a inconveniência de defender uma crescente presença do ativismo político na vida cotidiana quando se trata da convivência de pessoas com ideias opostas. Nos termos de B. Reis isso se refere à importância de diminuir a quantidade de virtudes cívicas requeridas para a operação do sistema político, pois, frente ao desconhecimento sobre o *quantum* de virtude dos concidadãos, seria natural presumir a sua inexistência no processo de elaboração das leis (REIS, B., 2007, p. 8).

Mutz ressalta ainda, que aqueles que têm identidades políticas mais explícitas tendem a se juntar com pessoas com ideias semelhantes e tal convivência favoreceria uma participação fervorosa. Ao contrário desses, aqueles que não são ativistas políticos ou que não se identificam como porta vozes de um ideário partidário teriam maior possibilidade de ouvir opiniões divergentes. Contudo, esses indivíduos com múltiplas fidelidades, que recebem pressões opostas e que possuem posições mais moderadas, teriam menos possibilidade de envolver com o ativismo político. Por isso, o incentivo à participação em redes sociais que reforçam a troca de ideias e o envolvimento a partir de afinidades pessoais seria muito mais fecundo do que o encorajamento para participar de redes que demandam compromissos partidários ou que elevam os custos sociais do engajamento político. Nesse sentido, “paradoxalmente, as expectativas da democracia deliberativa mínguem quando as possibilidades da participação e do ativismo político intensificam-se.” (MUTZ, 2007, p. 127).

A respeito das contradições da democracia deliberativa Mutz destaca, também, o fato de tal teoria sugerir que se os governos criassem oportunidades de participação no

processo político os cidadãos aproveitariam tais oportunidades para participar. A autora interroga sobre quem participaria em tal circunstância e responde que os estudos sugerem que as pessoas com mais chances de participar tendem a ser aquelas com visões mais extremas e, portanto, menos representativas da população em geral (MUTZ, 2007, p.135).

Porque a tolerância e a participação são altamente valorizadas no sistema democrático, não há uma resposta fácil para o quanto de inatividade política deve ser aceita em nome de maior tolerância, ou o contrário, o quanto de intolerância em relação às visões opostas deve ser aceitável com o objetivo de encorajar a atividade política. Os resultados da pesquisa sugerem que a participação entusiasmada raramente coexiste com um processo de exposição a pontos de vista políticos diversos e a consideração cuidadosa das alternativas políticas (MUTZ, p. 133, 2007).<sup>24</sup>

A autora reconhece que o tema é complexo e para ilustrar o dilema que estaria em questão destaca o seguinte problema: a proliferação de grupos homogêneos de cidadãos aprofunda clivagens sociais – como ocorreu no ambiente do nazismo – mas, por outro lado, as redes homogêneas podem ser úteis para encorajar posturas mais fortes entre os cidadãos em termos da busca por maior justiça social – como ocorreu, por exemplo, na luta por direitos civis nos EUA (MUTZ, 2007, p.134).

Frente às considerações dos autores mencionados nesta seção, é necessário ressaltar que a discussão sobre apatia política, participação e tolerância remete aos fundamentos normativos da democracia contemporânea e que esses temas costumam ser distorcidos por premissas de cunho moral. A esse respeito são muito esclarecedoras as observações de Bruno Reis sobre a virtude caracterizadora da política moderna: “Admitir-se-á como requisito moral aceitável uma única virtude, largamente procedimental, e requisito do exercício da liberdade pessoal: a tolerância.” (REIS, B., 2007, p. 14). A relação dessa virtude com o legado liberal e os fundamentos da democracia está sintetizada na seguinte passagem do mesmo autor:

... Weber já nos chamou a atenção para o papel insubstituível do mercado como veículo de socialização entre estranhos – e é preciso não minimizar a relevância do vínculo entre a legitimidade dessa autodeterminação individualística de nossas prioridades pessoais e muitos de nossos mais

---

<sup>24</sup> Because both participation and tolerance are highly valued in democratic systems, there is no easy answer to the question of how much political inactivity should be accepted in the name of greater tolerance, nor, conversely, of how much intolerance of oppositional views should be accepted in the name of encouraging political activism. My results suggest that within any given individual, enthusiastic participation rarely coexists with ongoing exposure to diverse political viewpoints and careful consideration of the political alternatives.

cultivados valores humanísticos. A legitimação do auto-interesse sanciona a conduta do burguês no mercado, mas também – num marcante contraste – a do espírito livre que não se conforma a tradições e busca exprimir-se em grandes feitos. A mesma lógica do raciocínio que quer obrigar a todos ao dever cívico de comparecer e atuar em deliberações políticas em que não estão interessados exigirá do artista de vanguarda que quer viver em Leningrado que cumpra seu dever junto à sociedade numa fábrica na Ásia Central. Pode ser verdade que, em contraste com a frieza desamparadora da sociedade mercantil, a vida numa comunidade com fortes padrões internos de conduta pareça muito reconfortante – mas isto desde que você não cultive hábitos exóticos. Viver em Salem terá sido uma experiência e tanto, desde que seus queridos vizinhos não resolvessem acreditar que você acreditava em bruxas (REIS, B., 2007, p. 9).

Frente a tais observações sobre o engodo que a expectativa exagerada em relação à virtude dos cidadãos pode gerar e às considerações sobre os limites do ativismo político apresentadas acima, é necessário destacar que a ênfase da democracia deliberativa na ideia de crise da representação e na defesa de um processo deliberativo complementar ao funcionamento das instituições formais impede a compreensão dos dilemas característicos da democracia contemporânea. Dessa forma, a denúncia das limitações da democracia eleitoral e do desinteresse dos cidadãos pela participação política pode estar protelando uma discussão que diz respeito à qualidade da democracia. Parece razoável considerar que a crise ressaltada pela literatura sobre democracia deliberativa e participativa pode ser interpretada como um déficit de qualidade da democracia devido à existência de governos que não são responsivos às preferências da maioria dos cidadãos.

Para evidenciar essa questão serão apresentadas na próxima seção algumas considerações sobre a qualidade da democracia. A partir disso será possível retomar a discussão da relação entre democracia e instituições.

#### **2.4 Crise de representação ou declínio da responsividade às preferências dos cidadãos?**

Várias questões presentes no diagnóstico da crise da representação política, situada em muitos enfoques apresentados até aqui, embora sejam apresentadas como elementos de um diagnóstico inovador, referem-se às promessas não cumpridas pela democracia sintetizadas por Norberto Bobbio (2009{1984}). No entanto, a literatura recente sobre democracia participativa e deliberativa parte desse diagnóstico para afirmar que, em função de um esgotamento do modelo liberal-representativo, seria preciso desenvolver formas

participativas e deliberativas para complementar esse sistema e permitir a retomada da soberania popular. Existe, portanto, a constatação de diversos problemas associados aos desafios atuais dos regimes democráticos e diferentes sugestões de solução. Para os autores que reduzem a democracia atual à lógica eleitoral, a complementaridade por meio de formas participativas parece funcionar como um instrumento de resgate de um funcionamento institucional genuinamente democrático. Para aqueles que reconhecem o caráter inevitável da lógica representativa, os problemas oriundos do distanciamento entre representantes e representados, bem como a decorrente necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de controle sobre as ações dos representantes políticos, devem ser enfrentados por meio do permanente aperfeiçoamento das instituições necessárias para o funcionamento da democracia.

Conforme abordado no capítulo anterior, essa necessidade de aperfeiçoamento constante da democracia decorre de problemas que são inerentes a esse regime. Trata-se, em larga medida, dos ajustes que foram necessários ao longo de séculos para constituir a democracia contemporânea. Segundo Norberto Bobbio e Robert Dahl, a constituição da democracia liberal foi um passo importante, mas incompleto, pois, além dos direitos associados ao princípio da liberdade, seria imperativo para a democracia o enfrentamento dos fatores que acentuam as desigualdades sociais, possibilitando, ao máximo possível, o princípio da igualdade.

Essa breve recapitulação permite situar a relação existente entre os problemas persistentes na democracia contemporânea, apresentados como crise da representação política, com as condições sociais da democracia. Portanto, ao invés de um exame conceitual parece ser necessário discutir a questão da qualidade da democracia e sua relação com as especificidades de cada governo.

Para realizar essa discussão deve-se demarcar, inicialmente, que esse debate é indissociável da análise da construção institucional necessária para processar conflitos e assegurar que os interesses dos diversos segmentos sociais sejam levados em consideração pelos tomadores de decisões políticas. Para compreender a interação entre tais questões, bem como, a relação delas com a importância dos governos serem responsivos às preferências dos cidadãos, são pertinentes as considerações de Leonardo Morlino (2005) sobre o conceito de qualidade da democracia. Suas contribuições serão apresentadas a título de ilustração dos elementos teóricos que envolvem a construção de instituições democráticas e permeáveis à pluralidade de interesses. Deve-se ressaltar que o argumento que será exposto está relacionado com a preocupação do autor com a construção de uma ferramenta metodológica

para avaliar a qualidade da democracia. Isso é sem dúvida relevante, mas nesta tese as considerações de Morlino não serão apresentadas para fundamentar o uso de tal ferramenta metodológica e sim para ilustrar a relação entre a construção de um processo decisório democrático e a responsividade que deveria caracterizar a ação dos representantes eleitos.

Morlino (2005) parte da definição de democracia sintetizada por Robert Dahl e resgata a ideia de que um regime democrático envolve, pelo menos, os seguintes critérios: sufrágio universal para os adultos; eleições regulares, livres, justas e competitivas; a existência de mais de um partido político e de mais de uma fonte de informação. Considerando que a democracia em um determinado país atende a esses critérios, para avaliar a sua qualidade seria necessário verificar em que medida um dado país conseguiu realizar os dois objetivos principais de uma democracia: a liberdade e a igualdade. Para tanto seria necessário uma definição clara de democracia – mencionada acima - e uma especificação do que seja qualidade. A partir disso seria possível desenvolver critérios e métodos de avaliação.

Para definir qualidade Morlino recorre a três noções resultantes de critérios usados nos setores da indústria e do comércio: 1) o *processamento* – a qualidade é definida pelos aspectos procedimentais: um produto de qualidade depende de um processo bem definido, controlado e executado conforme métodos precisamente definidos; 2) o *conteúdo* – enfatiza a qualidade por meio das características estruturais de um produto envolvendo, também, o seu desenho, os materiais usados e a sua funcionalidade; 3) o *resultado* – a qualidade de um produto está associada, também, à satisfação expressada pelo cliente e pela demanda por ele, independente da forma como foi elaborado ou do seu atual conteúdo.

Mesmo reconhecendo que o uso desses critérios dependeria de ajustes, Morlino afirma que é necessário partir de uma definição mínima de qualidade para construir um modelo de qualidade de democracia. Quanto à democracia propriamente, para receber o atributo de boa qualidade deveria ser, antes de tudo, (i) um regime amplamente legitimado e satisfazer completamente os cidadãos, nesse caso, seria a *qualidade como resultado*. Em uma boa democracia (ii) os cidadãos, as diversas formas de associação ou as comunidades desfrutariam, ainda, de liberdade e igualdade – isso representa a *qualidade em termos de conteúdo*. Além disso, em uma democracia de qualidade (iii) os cidadãos deveriam ter o poder de verificar e avaliar se o governo trabalha em prol da liberdade e da igualdade, bem como, se estaria agindo dentro dos limites do império da lei. Os cidadãos poderiam, também, monitorar a eficácia das decisões tomadas pelo governo; a eficiência na aplicação das leis e a



prestação de contas dos governantes eleitos em relação às demandas apresentadas pela sociedade – esta seria a *qualidade em termos dos procedimentos*. Em síntese, Morlino afirma que uma democracia de qualidade “é aquela que apresenta uma estrutura institucional estável e torna possível a liberdade e a igualdade dos cidadãos mediante o funcionamento legítimo e correto das suas instituições e dos seus processos de funcionamento.” (MORLINO, 2002, p. 38,39).

A partir dessas definições, o autor estabelece cinco dimensões em que as democracias de qualidade podem mover-se. As três primeiras são procedimentais: (1) o império *da lei*; (2) a *prestação de contas – accountability*; (3) a *reciprocidade – responsiveness*. Essas dimensões referem-se à correspondência entre as decisões políticas e os desejos dos cidadãos e da sociedade em geral. A quarta e a quinta são dimensões substantivas. A quarta refere-se ao respeito aos (4) direitos de *liberdade* e a quinta diz respeito à implementação progressiva de maior (5) *igualdade política, social e econômica*. Morlino ressalta a influência da tradição liberal na definição dessas dimensões e o fato de a liberdade e a igualdade estarem, necessariamente, vinculadas com a prestação de contas e a reciprocidade. Além disso, cada uma das dimensões propostas difere umas das outras em termos da forma e do grau de desenvolvimento (MORLINO, 2002, p. 40).

Com base nessas ideias, pode-se observar que o conjunto de elementos utilizados para caracterizar a qualidade de uma democracia evidencia a combinação das suas dimensões ideal e real, apresentadas no capítulo anterior. Referem-se também às características da democracia poliárquica e à importância da redução das desigualdades que afetam negativamente a igualdade política. Portanto, a qualidade da democracia depende tanto da transparência das instituições que processam os diversos conflitos como da existência de representantes responsivos às preferências dos cidadãos, os quais, para corresponderem a essa prescrição devem procurar diminuir a distância que os separa dos cidadãos e tornar a visibilidade do exercício do poder político uma busca permanente. Isso implica a construção de arranjos institucionais que possibilitam a prestação de contas e a ampliação dos espaços em que as decisões são tomadas.

Portanto, o enfrentamento dos dilemas apresentados no capítulo anterior está diretamente relacionado com o desafiante trabalho de construção e de aperfeiçoamento das instituições, pois, as instituições possibilitam a mediação de conflitos em função da sua finalidade de criar e limitar o exercício do poder. Além disso, é de suma importância para a democracia que as instituições políticas operem sem depender das virtudes dos cidadãos. Para

aprofundar essa leitura, tais questões serão analisadas, nas próximas seções deste capítulo, a partir da discussão do conceito de instituição e do seu papel na mediação dos conflitos de interesse.

## **2.5 Democracia, instituições e conflitos de interesse**

### **2.5.1 A relevância dos arranjos institucionais para a mediação de conflitos de interesse**

O conceito de instituição apresentado aqui está associado a uma caracterização sociológica das instituições políticas formatada por Bruno Reis (1997, 2007) a partir do conceito parsoniano de instituição. Para tanto, B. Reis parte da distinção entre “sistemas sociais” - sistemas organizados de interação entre indivíduos - e “sistemas culturais” - voltados para a criação e a manutenção de modelos culturais transmitidos por aprendizagem. Na perspectiva parsoniana os dois se integrariam e se interpenetrariam por meio da institucionalização. Esse processo permitiria o adição de uma esfera à outra através da interação rotineira dos indivíduos com suas respectivas orientações normativas oriundas dos modelos culturais disseminados junto à população.

Nesse cenário, o subsistema político, que tem como referência o imenso conjunto de instituições existentes na sociedade, corresponderia ao conteúdo coercitivo formulado para o conjunto dos membros componentes do sistema social. Ele estaria diretamente relacionado com o processo de institucionalização ou, como foi dito, com os desafios de estabelecer procedimentos para tornar rotineira a interação entre os indivíduos. Isso implica a definição de regras que padronizam comportamentos ao mesmo tempo em que devem respeitar os modelos culturais vigentes e os valores essenciais para a vida em sociedade. (REIS, B. 1997, p. 60). Em síntese, afirma Bruno Reis:

Importa observar que, sob este enquadramento, instituições situam-se, de saída, na interconexão entre valores, normas, ideias – de um lado – e hábitos, costumes, rotinas, automatismos – de outro. A institucionalização se pode dizer “bem sucedida” quando acopla de maneira feliz ambos os planos, e tanto mais quanto mais essa acoplagem se “naturaliza” e rotiniza – eventualmente ao ponto de tornar imperceptível ao vulgo a distinção entre os dois planos (REIS, B., 2007, p. 6. Aspas do autor).

Ainda de acordo com essa perspectiva, o processo de institucionalização envolve certa submissão dos fins substantivos aos meios ou procedimentos necessários para a consecução de regras de convivência. Isso geraria uma crescente vulnerabilidade das instituições pelo fato de tornar necessário abandonar o compromisso com realizações substantivas para ater-se às regras aceitáveis e um tanto quanto incertas em termos dos seus resultados. É nesse sentido que as instituições são consideradas regras que orientam a mediação de conflitos e a tomada de decisão a respeito de bens ou interesses coletivos.

Bruno Reis (1997) ressalta que a progressiva centralidade das regras e procedimentos no contexto democrático decorre da crescente relevância moral dos direitos e desejos de cada indivíduo em relação à coletividade. Essas questões instauram fortes dificuldades para a política que podem ser sintetizadas pela seguinte passagem de texto:

Assim, a política moderna depara-se com um paradoxo básico. De um lado, diante da democratização do poder, e da conseqüente burocratização da autoridade, enfrentamos o desafio de constituir lealdade para com entidades impessoais – o que nos faz presumir uma lealdade comparativamente frágil, posto que não derivada da interação face-a-face que tende a produzir o sentimento de “honra” pessoal entre dois indivíduos. Por outro lado, a especialização funcional envolvida na forma burocrática de dominação produz elos de dependência recíproca entre os diversos componentes do sistema político que tornam sua completa remoção muito mais difícil de consumir-se (REIS, B., 1997, p. 64, 65).

Portanto, os problemas desencadeados pelo arcabouço institucional da democracia contemporânea, bem como, a sua relação com o processo de burocratização são muito mais amplos e persistentes do que sugere a crítica apresentada pela perspectiva da democracia deliberativa. O aspecto recorrente ou mesmo inexorável contido no processo de institucionalização é apresentado com clareza por Bruno Reis:

Independentemente, porém, de seus ideais iniciais, todo arranjo institucional se presta, com o tempo, a um processo de esclerose, não só pela mudança estrutural no substrato social subjacente, mas talvez sobretudo em virtude da apropriação estratégica dos dispositivos institucionais por atores interessados que controlam volumes desiguais de recursos (REIS, B., 2007, p. 5).

Para complementar o raciocínio desenvolvido nesta seção e especificar a relação entre instituições e coerção são relevantes, também, as formulações de Margaret Levi (1991). Lembra a autora que em um mundo dotado de instituições a existência de ordem social é

assegurada por meio da redução do poder de barganha dos indivíduos e da imposição de mecanismos coercitivos. A solução de conflitos passa a depender da autorização dada a determinados atores para limitar a tomada de decisão de outros atores. Para tanto, os indivíduos criam instituições e estas limitam as escolhas subseqüentes destes indivíduos e de gerações futuras (LEVI, 1991, p. 79,80).

As instituições resolvem problemas de ação coletiva trazendo à tona contribuições de indivíduos que, por sua vez, não conseguem realizar seus desígnios a não ser que alguém (ou algumas pessoas) tenha o poder de coordenar, ou coagir, ou mobilizar um grupo de pessoas para agir conjuntamente (...) as instituições são geralmente caracterizadas pela dualidade de ao mesmo tempo conter e criar poder (LEVI, 1991, p. 83.)

Para delinear a lógica dos processos de mudança e de tomada de decisão que fazem parte da trajetória das instituições, Levi recorre à ideia de “consenso contingente”. Segundo esse ponto de vista, a tomada de decisão seria assegurada pelo entendimento de que cada um fará a sua parte no processo, por isso, o consentimento seria induzido com mais eficácia pela norma “*fairness*”<sup>25</sup>. A eficiência dessa norma para regular comportamentos decorreria do fato de oferecer “uma regra para os momentos em que o consentimento se faz necessário (...) assim produz um tipo de consentimento que contém tanto um elemento normativo quanto um elemento utilitário.” (LEVI, 1991, p. 84). Ela denomina este tipo de acordo de “consenso contingente”. A submissão a esta norma seria contingente porque dependeria do consentimento dos interessados na provisão de um determinado bem através de uma barganha social. Essa forma de construção de acordos explicaria melhor o sucesso na implementação de determinadas políticas e o motivo do consentimento dos indivíduos em relação às leis, além daqueles tradicionalmente elencados: a) coerção – emprego da força institucional; b) a coação e os pagamentos paralelos – na perspectiva da teoria da escolha racional; c) a introjeção das normas – na perspectiva sociológica (LEVI, 1991, p. 83-86)

Uma norma de *fairness* é em geral coletivamente informada e adaptada. Ela se desenvolve através de um processo social e num contexto social de forma mais evidente do que um princípio moral; ela é relacional e contextual.” (LEVI, 1991, p. 85)

---

<sup>25</sup> Nota do tradutor, Fabiano Guilherme Mendes Santos: “Para Levi, agir de maneira *fair* corresponde a estar cumprindo expectativas alheias, porque os outros também o fazem.” (Levi, 1991, p. 83, 84)

Quanto à eficácia da norma, a autora afirma que o consenso contingente poderia ser abandonado nas seguintes situações: a) em um colapso dos fatores subjacentes à obediência, pois aqueles que desejam a mudança se utilizam da desobediência como recurso de barganha; b) no caso de uma mudança na consciência do grupo, mudando a sua percepção sobre o que é justo ou de como devem ser tratados; c) quando se perde a confiança na obediência alheia, como por exemplo, em caso de abuso do poder institucional; e) com o incremento nos recursos de um grupo, permitindo o mesmo passar a rejeitar a barganha vigente. Além disso, sendo a norma definida e acatada através de comportamentos, “se outras pessoas não estão agindo de acordo com a norma, é sinal de que sua força enquanto regra encontra-se reduzida” (LEVI, 1991, p. 86, 87)

Essa compreensão de que as instituições, necessariamente, dizem respeito à criação de espaços ou arenas que envolvem a criação e contenção do poder e a interação estratégica torna-se ainda mais compreensível a partir da discussão realizada por Fábio Reis (2000) do conceito de política. Segundo o autor, o que caracteriza a política enquanto distinta de outros objetos de estudo é que a maior ou menor presença da política se relaciona com a realização dos objetivos de determinados atores no confronto com outros atores. Portanto, a coexistência de interesses divergentes é um problema intrínseco à política. Se os indivíduos não quiserem viver em um estado de guerra, eles devem encarar o problema da coordenação de interesses. (REIS, F., 2000, p. 52). Segundo o autor, haverá sempre

(...) um problema de minimizar as “externalidades” que o comportamento de uns acarreta para os outros e de se alcançar, pelo menos neste sentido, o bem coletivo (...) problema a ser enfrentado, em diferentes níveis, por qualquer conjunto de “feixes de preferências” que devam coexistir (REIS, F., 2000, p. 52).

Fábio Reis localiza o problema político na junção da institucionalização política – entendida enquanto existência de regras do jogo para balizar a interação estratégica – com as características que permitem as instituições se manterem “porosas” e abertas à “pluralidade de interesses”.

O indispensável é que se tenha claro que instituições políticas são aquelas que têm a ver com o conflito ou as relações estratégicas como tal em uma de duas maneiras possíveis, ou constituindo-se como instituições ou organizações para participarem como agentes de uma relação desse tipo ou buscando regular tais relações.” (REIS, F., 2000a, p.142).

A institucionalização de arenas para o debate político é condição essencial para estabelecer pactos e mitigar a propensão ao agravamento dos conflitos. No entanto, se por um lado as instituições parecem ser a solução para a operacionalização das regras, por outro, elas se transformam em um relevante problema de interpretação. Segundo Fábio Reis as dificuldades aparecem quando nos deparamos com a dupla dimensão das instituições:

...como o contexto inelutável em que se desenvolve a interação entre os agentes ou sujeitos e que condiciona sempre as formas de que se revestirá essa interação. Mas aparece também, por outro lado, como objeto sobre o qual se exerce a ação dos agentes, traduzindo-se num esforço permanente (...) de organização e construção institucional (REIS, F., 2000a, p. 124).

Segundo F. Reis, a delimitação desse problema aponta para um desafio que reside, exatamente, na relação dialética entre o institucional como contexto da ação e o institucional como objeto da ação. Significa que aquilo que é objeto da ação - as regras, os procedimentos ou uma constituição que orientam a ação estratégica dos atores políticos - só pode ser designado como instituição depois de apresentar o aspecto coercitivo da instituição como contexto. Nessa dialética encontra-se circunscrita a ação política compreendida no seu aspecto construtivo, ou seja, diferente do sentido restrito do embate estéril entre interesses divergentes. (REIS, F., 2000, p. 96).

A relação entre os argumentos destacados acima com o conceito de interesse será apresentada na próxima subseção.

### **2.5.2 Interesses, participação política e aperfeiçoamento das instituições políticas da democracia**

De início e para efeito de comparação é importante lembrar que a perspectiva teórica adotada pelas vertentes participativa e deliberativa pressupõe que, no processo de deliberação participativa, os cidadãos não se tratam como objetos de possível manipulação estratégica, mas como sujeitos livres e portadores de direitos iguais. Essa linha de interpretação, que vislumbra relações de corte basicamente altruísta, incorpora valores da tradição republicana, segundo a qual, a participação política é justificada pela ideia de virtude cívica e pela noção de bem comum. Em marcante contraste, a vertente teórica ancorada na tradição liberal afirma que esse tipo interpretação pode resultar em fortes equívocos ao

ofuscar a questão do conflito de interesse potencialmente presente em qualquer tipo de relação social e institucional.

Conforme discutido na seção anterior, sendo os choques de interesses inevitáveis, os arranjos institucionais são mecanismos fundamentais para viabilizar a mediação de conflitos e regular as disputas resultantes da existência de objetivos divergentes. É nesse sentido que F. Reis (2004) afirma que a construção de instituições políticas implica, necessariamente, a instauração de espaços de deliberação e a presença de fatores normativos e deliberativos que propiciem “pactos bem-sucedidos”. Ressalta ainda, que a ênfase nos aspectos estratégicos envolvidos na deliberação não implica negar a importância da comunicação e do debate enquanto referências do ideal democrático. (REIS, F., 2004, p.67-80).

Essa concepção de interesse está ancorada nos fundamentos lógicos desse conceito estabelecido por Alessandro Pizzorno (1966). Esse autor demonstrou a relação dialética existente entre *o sistema de solidariedade* e *o sistema de interesse*. Em sua perspectiva, o *sistema de solidariedade* seria aquele em que é possível realizar uma ação individual identificando seus fins com aqueles defendidos por outros indivíduos, configurando um pertencimento a tal sistema e uma separação, circunstancial, em relação a outros sistemas. Quanto ao *sistema de interesses*, seria caracterizado pelo fato de seus membros compartilharem de forma funcional e objetiva os critérios e valores que definem uma determinada ação, porém, a existência de valores comuns não implicaria um sentimento de pertencimento a esse sistema e sim um ponto de contato entre interesses diversos (PIZZORNO, 1966, p. 36,37).

Essa caracterização tem o conceito de interesse como definição central. Na descrição de Pizzorno, o interesse de um ator (indivíduo ou coletividade) é a manifestação da ação pela qual ele se “distingue” de outros atores e que lhe permite melhorar sua posição em comparação com os demais atores. Nesse sentido o *sistema de interesse* implica um *sistema de solidariedade* subjacente e o *sistema de solidariedade* se constitui pela referência aos valores de um *sistema de interesses*. Essa relação implica a delimitação de “áreas de igualdade”, ou seja, espaços constituídos para compartilhar interesses, fundados em certos valores, que para serem realizados dependem de uma ação integrada por indivíduos com “igualdade de participação”. Esse tipo de igualdade seria característica das situações em que os participantes de uma coletividade colocam-se como iguais frente aos valores de um determinado sistema de interesse (PIZZORNO, 1966, p.36,37).

Fábio Reis (2000) recorre a tais formulações teóricas para ampliar a compreensão do conceito de interesse e ressalta que nenhuma ação deve ser tratada a priori como estritamente solidária ou auto-interessada. A partir de tal compreensão esse autor desnuda o conceito de interesse e o define como um fim ou objetivo próprio de um ator. Nesse sentido, a caracterização de uma ação como positiva ou negativa dependeria do ponto de vista adotado pelo ator ou pelo observador que analisa o curso da ação. Portanto, a participação em prol de um grupo pode ser tomada como exemplo de solidariedade e de motivação altruística, mas, a mesma ação, ao defender os interesses de um grupo em detrimento de outro, pode ser considerada um exemplo de egoísmo. O sucesso de uma ação coletiva não dependeria da natureza egoísta ou altruísta das motivações para a ação, mas da coordenação dos interesses divergentes manifestados pelos atores (REIS, F., 2000, p.116-119).

Portanto, para que os interesses sejam defendidos sem redundar em conflito aberto é necessário criar regras que institucionalizam a disputa entre interesses divergentes. Torna-se, portanto, necessário a construção de mecanismos institucionais para a tomada de decisão e para permitir o controle democrático por parte dos cidadãos de tais processos. Nesse sentido, o distanciamento existente entre os cidadãos e seus representantes eleitos pode e deve ser amenizado por meio da criação de arranjos institucionais que assegurem aos cidadãos a possibilidade de debater e deliberar em relação às políticas públicas, sobretudo, nos níveis subnacionais.

Essa relação entre instituição e conflito de interesse pode ser fecunda para abordar, de forma inovadora, as contribuições das experiências de ampliação da participação política, como o orçamento participativo, para o aperfeiçoamento das instituições políticas da democracia. Se esse argumento estiver correto, será possível evidenciar que o orçamento participativo pode contribuir para a implementação de ações governamentais responsivas às preferências dos cidadãos e para tornar as instituições políticas mais permeáveis à pluralidade de interesses. Nesse caso, será inevitável constatar, também, sua vulnerabilidade ao processo de “esclerose institucional”. Deve-se lembrar que, em função do confronto de interesses divergentes, os arranjos institucionais que estão sendo denominados de “instituições participativas” correm os riscos inerentes a qualquer processo de tomada de decisão: a formação de lideranças especializadas e afastadas da base e a captura pela estrutura burocrática.

Dessa forma, com base nos argumentos expostos nestes dois primeiros capítulos, é possível reafirmar que as instituições políticas são essenciais para cumprir com os critérios de um processo democrático porque estruturam os mecanismos necessários para tentar



efetivar os princípios que norteiam a democracia poliárquica. Em função disso, os estudos sobre as instituições políticas devem ir além da descrição das estratégias ou dos impasses institucionais e buscar verificar a extensão em que os critérios de um processo decisório democrático são viabilizados. Isso é possível porque o encadeamento de ideias que compõem o processo democrático funciona como um fio ético que permite delimitar diferenças e julgar se os critérios definidores da democracia estão presentes em um determinado processo decisório ou se estão norteando uma determinada política pública.

Para discutir a pertinência das afirmações feitas nesta seção, os conceitos de instituição e de interesse, apresentados acima, serão associados, no capítulo cinco, aos critérios da democracia poliárquica, bem como, à noção de *minipopulus*, para analisar as experiências participativas que constituem o elemento empírico desta tese.

### **3 AS DIVERSAS INTERPRETAÇÕES DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO**

Neste capítulo será apresentada uma revisão da literatura sobre o orçamento participativo. Inicialmente serão abordadas as condições institucionais e políticas que contribuíram para a criação de arranjos institucionais voltados para a ampliação da participação no Brasil. Nas seções seguintes será apresentado o debate presente na literatura especializada com ênfase em três aspectos: 1) a relação entre participação e representação; 2) questão da autonomia dos participantes e o papel do Poder Executivo; 3) a discussão do desenho institucional.

A difusão dessa experiência tem sido acompanhada por uma ampla produção na literatura especializada que será apresentada nas próximas seções deste capítulo. Não obstante, alguns autores receberão maior atenção devido às suas contribuições para a análise do OP. Trata-se de Leonardo Avritzer e Luciano Fedozzi, os quais, seja em função do resgate histórico e da apresentação de dados sobre as experiências em análise ou em função da fundamentação teórica que fornecem, têm sido referências para a quase totalidade das análises, tanto nacionais como internacionais sobre orçamento participativo. Por isso, em algumas partes desta revisão de literatura os argumentos de Avritzer e Fedozzi servirão de base para a exposição do debate sobre o OP.

#### **3.1 O novo status dos municípios e a democratização do poder local**

Inicialmente é importante situar o debate sobre a democratização do poder local. Será adotado aqui, de forma resumida, o balanço do estado da arte sobre a política municipal no Brasil feito por Antônio Sérgio Fernandes e Washington de Souza Bonfim (2006). Segundo esses autores, predominou no Brasil nos anos setenta e oitenta do século passado análises empírico-descritivas que focalizavam o papel dos movimentos sociais e a luta de tais movimentos contra o poder público. Para os autores essa perspectiva foi inspirada pela abordagem neo-marxista dos movimentos sociais da Europa pelo fato de o paradigma europeu ser mais crítico e articulado com os pressupostos da chamada ‘Nova Esquerda’. Ao mesmo tempo, correntes analíticas que focalizavam a ação coletiva ou o pluralismo eram consideradas como funcionalistas e de direita. Ainda segundo os autores, teria sido marcante nesse período, também, a questão da autonomia dos movimentos sociais em relação às instituições políticas. As instituições e as elites políticas eram tratadas como atores coadjuvantes que dirigiam a atenção a certas demandas da população, mas com ações de corte

clientelista. Desse modo, as instituições e as elites dirigentes não eram consideradas como dimensões relevantes para a análise (FERNANDES; BONFIM, 2006, p.153, 154).

Nas décadas de oitenta e noventa, vários governos municipais, conduzidos por partidos ou coalizões de partidos progressistas, desenvolveram práticas que tinham por objetivo democratizar a gestão pública; ampliar o exercício da cidadania; inverter as prioridades de governo e aumentar a *accountability*. Segundo os autores, recebeu destaque o papel dos conselhos gestores de políticas sociais que se tornaram exemplos da institucionalização da participação em gestões públicas, mas a maioria dos trabalhos deixou de demarcar o papel das elites dirigentes e a questão da representação profissional nesses conselhos. Foi nesse contexto que o OP ganhou destaque e, além de ter passado a ser a experiência mais difundida no Brasil, acabou se transformando em uma importante prática de inclusão política (FERNANDES; BONFIM, 2006, p. 157- 161).

Os mesmos autores destacam que, em tais estudos, as mudanças constitucionais de 1988 são consideradas como a grande oportunidade de ampliação dos espaços públicos de participação dos grupos excluídos da população brasileira. Esta noção de espaço público estaria vinculada a um tipo de abordagem “normativa” do fenômeno democrático que faria confusão na utilização dos conceitos de participação e deliberação, termos quase sempre empregados de maneira intercambiável (FERNANDES; BONFIM, 2006, p. 161,162).

Quanto ao período anterior à Constituição de 1988, esclarece Pedro Jacobi (1999) que o modelo de gestão pública adotado no Brasil até o final da década de setenta “estava estruturado com base na concentração do poder decisório e da execução no nível do governo federal, definindo atribuições e competências residuais para o nível estadual e definindo para os municípios atribuições de interesse local” (JACOBI, 1999, p. 35).

A grande mudança ocorreu a partir da Constituição de 1988. Segundo Celina Souza (2006), a nova Constituição Federal ressaltou as competências concorrentes ou comuns entre os três níveis de governo (ver tabela abaixo). Os governos locais passaram a ser os principais provedores de saúde pública e aumentaram sua participação na educação fundamental como “resultado de políticas induzidas pela legislação e por incentivos financeiros” (SOUZA, 2006, p. 131).

<b>Esfera de governo</b>	<b>Serviços / atividades</b>
<b>Federal-estadual-local</b> (competências compartilhadas)	Saúde e assistência pública Assistência a portadores de deficiências Preservação do patrimônio histórico, artístico e cultural Proteção do meio ambiente e dos recursos naturais Cultura, educação e ciência Preservação das florestas, da fauna e da flora Agricultura e abastecimento alimentar Habitação e saneamento Combate à pobreza e a fatores de marginalização social Exploração de atividades hídricas e minerais Segurança no trânsito Políticas para pequenas empresas Turismo e recreação
<b>Predominantemente Local</b>	Pré-escola e educação fundamental Saúde Preservação histórica e cultural
<b>Somente local</b>	Transporte coletivo Uso do solo

**QUADRO 3 - Competências concorrentes entre as esferas de governo e competências municipais**

Fonte: SOUZA, Celina. Sistema brasileiro de governo local. 2006, p. 131.

Dessa forma, a partir da Constituição de 1988 os municípios brasileiros adquiriram novo status. Nos artigos 1º. e 18º. o Município ficou definido como ente federativo, ficando expressa tanto as suas competências como esfera governamental como as ações que lhe são vedadas. A sua autonomia foi demarcada pela determinação constitucional de que o Município deve reger-se por Lei Orgânica própria elaborada e promulgada pela Câmara Municipal. Portanto, o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições exclusivas.<sup>26</sup>

A autonomia municipal foi demarcada, também, por meio da ampliação dos recursos financeiros. A Constituição de 1988 transferiu para o Município o imposto sobre a transmissão de bens imóveis e manteve na sua esfera o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), bem como, o imposto sobre serviços de qualquer natureza, exceto aquele incidente sobre transporte intermunicipal e interestadual e comunicações. Segundo o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM) foi mantida a participação do Município em 25% do produto da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços e em 50% do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores, ambos arrecadados pelos estados. Foi assegurada ainda a participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no

<sup>26</sup> Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Manual do prefeito, 2009.

respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por esta exploração – *royalties*. Isso marca uma importante mudança em relação à constituição de 1967, segundo a qual, a União tinha a prerrogativa de instituir isenção de tributos de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

As novas atribuições dos governos municipais a partir de 1988 impõem reflexões sobre o papel do prefeito. Suas atribuições são amplas pelo fato de ele ser uma referência política e depositário da confiança de expressiva parcela da população do município. Como Chefe do Executivo Municipal possui atribuições como planejar, comandar, coordenar, controlar, manter contatos externos, bem como, prestar contas de sua administração nos termos estabelecidos na Lei Orgânica do Município e na Constituição Federal. Além dessas atribuições executivas, deve-se ressaltar que o prefeito, agente político responsável por uma unidade autônoma, é conduzido ao cargo por meio de eleição direta. É um porta-voz dos interesses e das reivindicações municipais perante as outras esferas de governo e forças políticas que possam contribuir para o bem-estar da população e o desenvolvimento do município. Oficialmente, apenas o prefeito pode falar em nome do Município como seu representante. Portanto, como líder político cabe-lhe a tarefa de negociar com grupos organizados e lideranças locais, ouvir suas reivindicações, buscar apoio e integrá-los no processo decisório municipal.

Com base no conjunto de mudanças introduzidas pela Constituição de 1988, alguns analistas discutem as especificidades do regime democrático brasileiro em relação às experiências participativas. Segundo Denise Vitale (2004) a Constituição teria introduzido

(...) a democracia semidireta ou participativa como um dos princípios fundamentais da República. No bojo da nova Carta, o conceito de democracia adotado não se limitou ao restabelecimento de eleições para presidente, governadores e prefeitos. Previu também a participação direta dos cidadãos nas decisões públicas (VITALE, p. 239, 2004).

Ainda segundo Vitale (2004), essa valorização do poder do município, bem como a sua autonomia e a previsão de participação popular no planejamento dos municípios, teria favorecido o desenvolvimento do Orçamento Participativo no Brasil.

### **3.2 Os primórdios do Orçamento Participativo**

É recorrente na literatura a afirmação de que o OP existe devido à mobilização da sociedade civil organizada. Para seu surgimento teria sido preponderante a ação dos

movimentos associativos urbanos que desde meados da década de 70 do século passado atuavam na esfera pública local. Mesmo reconhecendo a importância de tais organizações da sociedade civil, chama atenção o fato de ser pouco mencionada na literatura a relação entre o movimento comunitário e a militância dos partidos de esquerda, em Porto Alegre, nos primórdios do OP. Apesar da pouca atenção recebida, tais aspectos foram detalhados por Luciano Fedozzi (2000) no livro *O poder da Aldeia* e serão apresentados a seguir.

A criação do OP envolveu o desafio de democratizar a gestão pública municipal ao mesmo tempo em que os partidos que compunham a coalizão política vencedora das eleições municipais em Porto Alegre, em 1992, denominada de Frente Popular, tentavam fazer a transição do movimento popular para a ação governamental. Segundo Fedozzi, esse processo teria implicado a redefinição de estratégias, práticas e discursos. Nos anos de 1980, em Porto Alegre, o movimento social estava organizado em torno de lutas por melhorias urbanas e seus ativistas se identificavam com a classe trabalhadora. Das lutas organizadas em bairros e vilas por melhoria da urbana surgiram articulações mais amplas no nível regional ou correspondente à união de várias vilas. Essas novas associações concentravam-se em áreas mais mobilizadas e caracterizadas como sub-habitação (regiões Norte, Grande Cruzeiro, Lomba do Pinheiro, Grande Partenon e Glória). Nesse contexto, foi criada, em 1983, uma organização que teve um papel muito importante no nascimento do OP, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA). Esta associação reunia 51 das 71 associações de moradores existentes na época. Sua constituição foi empreendida por lideranças comunitárias vinculadas a partidos políticos. Segundo Fedozzi, desde o seu nascimento a UAMPA foi “um espaço de articulação interpartidária, cujo ponto de unidade se encontrava na política de enfrentamento com o Estado e no combate ao regime ditatorial.”<sup>27</sup> Esse caráter partidário, fundamental em termos da luta pela democracia, submetia o movimento comunitário à agenda de luta nacional e ao movimento sindical. Nessa época – período da gestão de Alceu Collares, pelo PDT, na Prefeitura de Porto Alegre<sup>28</sup> – na direção da UAMPA predominava a militância do PT e a ação política visava a organização das “classes exploradas” para realizar a transformação socialista. Por isso, no âmbito municipal, a ação da UAMPA estava voltada para a defesa dos Conselhos Populares. Tais conselhos eram vistos como o começo da escalada em direção a um poder popular paralelo ao poder do “Estado capitalista”. Dessa forma, os dois partidos de maior peso na esquerda de Porto Alegre

---

<sup>27</sup> FEDOZZI. O Poder da aldeia. p. 45.

<sup>28</sup> Primeiro governo eleito diretamente, nesse município, após a abertura política.

nessa época, PT e PCB, atuavam no movimento comunitário, na UAMPA<sup>29</sup> e no movimento sindical.

Deve-se esclarecer que na gestão de Alceu Collares as discussões em torno do governo popular eram ancoradas na ideia de conselhos populares. Tais conselhos eram fundamentados na noção russa de *soviets* e inspiraram os movimentos sociais dos anos de 1980 firmando o caráter anti-institucional e a defesa da dualidade de poderes: um conselho operário paralelo ao “governo burguês”. Uma lei para regulamentar os conselhos chegou a ser aprovada e foi promulgada no último dia de governo de Collares, no ano de 1988. No ano seguinte, com a elaboração da Lei Orgânica do Município, esta lei acabou sendo revogada. Desde o início da discussão para a implementação dessa proposta havia divergência por parte do PT pelo fato de o estabelecimento dos conselhos comunitários propostos no governo de Collares ferirem a lógica dos conselhos operários, os quais deveriam ser criados a partir da mobilização dos trabalhadores e não por determinação do Estado.

A participação da população na gestão municipal ganhou novos contornos no governo seguinte com a atuação da coligação partidária – PT e PCB (atual PPS) – que passou ser denominada Frente Popular. Nessa gestão iniciada em 1989, tendo Olívio Dutra como Prefeito e Tarso Genro como Vice-Prefeito, ambos do PT, a instituição da participação dos cidadãos na discussão do orçamento municipal, demandada pela UAMPA, foi colocada como prioridade. Iniciou-se um processo que culminaria no OP e que foi profundamente marcado por tensões em relação às experiências anteriores e por divergências ideológicas entre as diversas correntes de militantes partidários.

Ainda em 1989 o governo municipal deu início à discussão do orçamento de 1990 enfrentando o desafio de promover a participação popular. A partir de um acordo com o movimento comunitário foram realizadas plenárias regionais e municipais. Em uma segunda etapa, para que a peça orçamentária pudesse ser aprovada pelo movimento comunitário antes da data de envio para a Câmara Municipal, o Executivo solicitou que as micro-regiões elessem representantes comunitários para discutir a proposta em uma plenária municipal.

---

<sup>29</sup> A esse respeito Luciano Fedozzi esclarece que “...desde a criação da UAMPA, em 1983, até 1986, a entidade foi hegemônica por militantes do PT, embora com a participação de militantes de outros partidos como o PCB, PDT, P do B e PMDB. Participação essa que expressava o bloco oposicionista ao regime militar. Entre 1986 e 1988, durante a gestão do PDT em Porto Alegre, o PT ainda detinha a maioria dos cargos na direção da UAMPA. Mas a sua influência na direção da entidade estava enfraquecendo. Em 1988 (início da gestão da Frente Popular), o PT perde a presidência da UAMPA para o PDT e progressivamente abandona a ação nas instâncias da entidade. Os militantes do movimento comunitário ligados ao PT passaram a reproduzir um discurso de falência político-administrativa da UAMPA e a sua atuação passou a ocorrer basicamente na Articulações Regionais e/ou nos Conselhos Populares.” (Destques do autor. FEDOZZI, 2000, p. 200. n 50).

Dessa plenária saiu uma comissão de representantes que, juntamente com o poder Executivo, definiu as prioridades por secretaria e por micro-região.

A falta de recursos financeiros para cumprir as prioridades definidas e a ausência de um método eficiente para discutir o orçamento com a população provocaram um imenso desgaste dessa administração municipal no segundo ano de governo. Para Fedozzi essa crise foi marcada por, pelo menos, dois outros fatores: a falta de experiência dos militantes que assumiram funções administrativas e passaram a ter que descobrir como funcionava a estrutura estatal do Poder Executivo Municipal; o confronto ideológico com segmentos da militância petista que, tendo sido minoria da disputa de chapa, tinha uma presença muito pequena na administração municipal, mas tinha uma presença muito significativa na direção municipal do PT e junto ao movimento comunitário.

O enfrentamento dos problemas políticos que ocuparam a agenda do ano de 1990 envolveu a solução de problemas financeiros da Prefeitura; o planejamento da administração e a definição do projeto político e das atuações de governo tendo como referência a democratização da gestão. Segundo Fedozzi, a solução da crise financeira resultou da combinação de uma reforma tributária para ampliar a arrecadação – realizada em 1989 – com as mudanças implementadas pela Constituição de 1988 que resultaram na descentralização de recursos (FEDOZZI, 2000, p. 80). Quanto à definição do projeto político, envolveu um duro aprendizado político. A experiência com a administração de Porto Alegre aflorou divergências políticas e ideológicas que haviam sido arrefecidas em função da construção da coalizão política. Segundo Fedozzi, as divergências diziam respeito, principalmente, às estratégias para conquistar o poder e à questão da relação entre Estado, democracia e socialismo. A discussão ficou polarizada entre as correntes predominantes na direção municipal do PT e os setores predominantes no governo municipal. Para os primeiros, a “administração popular” deveria ser fundamentada na ideia de um “governo para os trabalhadores”. Nessa perspectiva a ocupação do Poder Executivo Municipal pela esquerda socialista era vista como uma importante estratégia de acumulação de forças em direção ao confronto com as classes dominantes. Discordavam de uma gestão voltada para os interesses gerais da cidade pelo fato de reafirmarem a incompatibilidade entre os interesses da classe trabalhadora e os da burguesia. Para os últimos, que estavam na administração municipal, a direção política deveria privilegiar a governabilidade e a hegemonia da esquerda na sociedade. Para tanto, a Frente Popular deveria sustentar-se na relação com os cidadãos, a partir da ideia de que as massas trabalhadoras querem uma cidade que seja para todos, em oposição à visão particularista das classes dominantes. Mas, segundo Fedozzi, essa visão era



interpretada pelas correntes divergentes como expressão de uma política de conciliação de classes (Fedozzi, 2000, p. 90, 91).

Apesar desse impasse, foi possível algum consenso em torno de um plano estratégico de governo a partir da aprovação do documento “A Hora das Definições Estratégicas” que foi produzido por uma comissão responsável pela Reforma Administrativa e apresentado em um Seminário de Governo em abril de 1990. Segundo Fedozzi, o Governo fez uma autocrítica e propôs um método para a construção de uma política de caráter global. Nessa nova perspectiva, a participação popular e a construção da democracia foram considerados princípios norteadores da ação governamental. As linhas de ação política e de democratização da gestão seguiram a seguinte hierarquia: “a) projetos de intervenção urbana voltados para a melhoria das condições de vida dos setores populares; b) a reorganização e a melhoria do sistema de transporte coletivo; c) os projetos destinados a organizar a cidade e a favorecer as condições de governabilidade; d) o fortalecimento de uma ampla política de saúde; e) uma revisão da política de educação” (FEDOZZI, 2000, p. 90-93).

Alguns setores do PT continuaram discordando das ações voltadas para toda a cidade, embora não tenham se oposto na prática. As comunidades chamadas para discutir o Plano mostraram-se mais preocupadas com a ausência de resultados objetivos até aquele momento.

Em realidade, o movimento comunitário parecia estar mais preocupado em conquistar bens e serviços urbanos do que propriamente discutir a engenharia institucional para a democratização do Estado, algo efetivamente abstrato diante da realidade das demandas acumuladas e não atendidas de forma satisfatória pela administração (FEDOZZI, 2000, p. 97).

Essa centralidade dada à democratização na formulação de uma política estratégica estava relacionada a uma compreensão da cidadania diferente daquela associada à revolução socialista. Tratava-se de uma cidadania considerada em seus aspectos civis, políticos, sociais, culturais e compreendida como um processo articulado na relação entre o Estado e a sociedade (FEDOZZI, 2000, p. 95). Essa constatação pode ser ilustrada pelo debate em relação à participação individual nas discussões do OP de Porto Alegre. A esse respeito tanto o Governo como os partidos da Frente Popular e os movimentos comunitários, defendiam, inicialmente, que a forma individual de participação, que representaria uma forma burguesa de cidadania, levaria ao enfraquecimento das entidades representativas. No entanto, segundo Fedozzi, a participação individual oxigenou o processo de construção do OP ao permitir a expressão de múltiplas entidades sociais e pelo fato de não limitar o indivíduo

como representante de um determinado segmento social. Em suma, afirma o autor que “essa forma de participação aberta a todo e qualquer indivíduo desestimulou a tendência de burocratização e de formalismo da representação pelas entidades...” (FEDOZZI, 2000, p. 55).

A partir dessas novas diretrizes, ainda em 1990, o Governo Municipal chamou a comissão de representantes comunitários para discutir o orçamento do ano seguinte. Essa comissão passou a ser chamada informalmente de Fórum do Orçamento Participativo. O poder executivo e os representantes comunitários chegaram a um acordo sobre o formato institucional que deveria ser implementado para viabilizar a “cogestão” dos recursos públicos e foi criado o Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento que posteriormente passou a ser chamado de Conselho do Orçamento Participativo (COP). Segundo Fedozzi,

o COP tornou-se a instância de participação real da população e estabeleceu um sistema de partilha do poder de deliberação sobre a arrecadação e o destino dos fundos públicos do município, especialmente no tocante aos recursos de investimento (Fedozzi, 2000, p. 98).

Constituiu-se uma metodologia a partir da “criação de novas regras baseadas em critérios objetivos, impessoais, transparentes e universais, como forma de viabilizar a justiça distributiva na gestão dos recursos públicos” (FEDOZZI, p. 109, 2000). Esse arranjo institucional, que seria marcado pelo universalismo de procedimentos e pela intenção de romper com o padrão clientelista na relação entre o Estado e a sociedade, passaria a ser considerado uma referência para a democracia participativa.

Portanto, a iniciativa do Poder Executivo Municipal – conduzido por um governo comprometido com a ampliação da participação política – de apresentar propostas e de promover o debate com lideranças comunitárias viabilizou a criação de canais institucionais para a participação dos cidadãos. Isso significa que a demanda da “sociedade civil organizada” por participação na definição do orçamento público foi ecoada por um governo que mantinha relações estreitas com tais organizações por meio da militância partidária. Sendo assim, independente das controvérsias ideológicas, o primeiro passo para a construção do arranjo institucional do OP foi a eleição de um governo municipal composto por partidos políticos com enraizamento social e comprometidos com a democratização da gestão pública através da ampliação da participação política.

Esse aspecto será retomado posteriormente, mas está sendo ressaltado agora devido a relevância do projeto de governo para criação do OP. Além disso, considerando que a militância política que defendia a Frente Popular teve uma atuação fundamental tanto no

governo municipal como na sua interação com o movimento comunitário, deve-se destacar o papel indispensável dos partidos políticos nesse processo. No entanto, como será possível observar nas próximas seções que tratam da revisão da literatura sobre o OP, os partidos políticos são pouco valorizados enquanto mediadores nesse processo de ampliação participação política.

### **3.3 O debate sobre o Orçamento Participativo**

A título de registro deve-se destacar que as primeiras análises da experiência pioneira de Porto Alegre foram produzidas, em parte, por autores que participaram do processo de construção do OP como agentes públicos que atuavam na Prefeitura de Porto Alegre, dentre eles, Tarso Genro, Olívio Dutra, Ubiratan de Souza e Luciano Fedozzi<sup>30</sup>.

Para Tarso Genro (1999) o OP mais do que incentivar a participação popular significou a democratização da ação política e a integração do cidadão em um novo espaço público. Seria um novo tipo de centro decisório que permitiria democratizar decisões e informações sobre as questões públicas. Segundo Luciano Fedozzi (2000, 2001), trata-se de uma esfera pública de cogestão, com regras universais e um método transparente de decisão sobre a alocação dos recursos públicos. Por meio de critérios objetivos e impessoais para a tomada de decisão sobre a destinação dos recursos, o OP possibilitaria a constituição de uma esfera pública democrática, criando obstáculos objetivos tanto para a utilização privada dos recursos como para a tradicional troca de favores característica do clientelismo. Ubiratan de Souza (1999) ressalta que o OP viabilizou uma esfera pública, não estatal, por meio da qual a sociedade pode controlar o Estado. Através do Conselho do Orçamento Participativo teria sido inaugurado um processo decisório auto-regulamentado inédito na gestão pública. O Conselho seria autônomo porque não contaria com voto dos poderes Executivo e Legislativo.

Em síntese, para esses autores o OP teria viabilizado a instituição de uma esfera pública ativa de cogestão dos recursos públicos municipal, na qual, as regras de participação e as regras de distribuição dos recursos para investimento seriam construídas de forma

---

<sup>30</sup> Olívio Dutra foi Prefeito de Porto Alegre na primeira gestão da Frente Popular - 1989/1992.

Tarso Genro foi Vice-prefeito de Porto Alegre na gestão de 1989/1992 e Prefeito de Porto Alegre gestão de 1993/1996. Luciano Fedozzi foi Coordenador do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) na Prefeitura Municipal de Porto Alegre na gestão de Olívio Dutra - 1989/1992. Ubiratan de Souza foi Coordenador do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) na Prefeitura Municipal de Porto Alegre na gestão Tarso Genro – 1993/1996.

procedimental e argumentativa pelos agentes do Poder Executivo e das diversas comunidades envolvidas com o processo de deliberação.

No aprofundamento desses estudos, vários outros autores de uma primeira fase da análise dessa experiência (AZEVEDO; PRATES, 1991; BOSCHI, 1999; SOMARRIBA; DULCI, 2000; SOUZA 2001; FUNG; WRIGHT, 2001; BAIOCCHI, 2001; AVRITZER, 2002a; SANTOS; AVRITZER, 2002; WAMPLER, 2002; SCHNEIDER; GOLDFRANK, 2002; DIAS, 2002; RIBEIRO; GRAZIA, 2003; AVRITZER; NAVARRO, 2003; entre outros) destacaram os seguintes aspectos: a) a redistribuição de recursos públicos para os seguimentos mais excluídos da sociedade; b) o compartilhamento de poder entre os governantes e os cidadãos; c) a sua potencialidade para inibir práticas clientelistas e gerar um forte aprendizado em relação ao exercício da cidadania; d) o aprofundamento da democracia a partir do incentivo à participação direta dos cidadãos.

Essa linha de argumentação pode ser ilustrada por meio da seguinte síntese de Gabriel Abascal:

...a experiência posta em prática não trata simplesmente de incentivar a participação popular de maneira mais ou menos espontânea, de assegurar realizações materiais na cidade, ou de agilizar os mecanismos da democracia formal e sim de avançar qualitativamente no aprofundamento da democracia. Deste modo, o resultado final do processo tem sido a criação de um novo centro de decisão que, junto com o poder executivo e o legislativo tem democratizado efetivamente a ação política e integrado os cidadãos comuns em um novo 'espaço público'. Esse novo centro de decisão, que incide diretamente sobre o caráter e a utilização dos investimentos públicos, tem resultado fundamental para gerar redistribuição de renda e contribuir para a socialização da política (ABASCAL, 2004, p.12,13).

O debate sobre o OP é associado, também, à temática da descentralização na administração pública. Segundo Pedro Jacobi (1996), a descentralização significa, em teoria, a autonomia da gestão, a possibilidade de exercício de cidadania, o emprego de instrumentos voltados para a redistribuição eficiente de recursos públicos e a participação dos cidadãos na gestão pública. Por isso, por meio dessa experiência participativa e do seu caráter descentralizador seria possível viabilizar de forma direta e cotidiana o contato dos cidadãos com as instituições públicas.

O caráter democratizante do OP e as suas contribuições, enquanto política participativa, para inibir a ação dos mediadores políticos que distribuem bens materiais em troca de favor é bem ressaltado por Leonardo Avritzer:

O fenômeno relevante, no caso do OP, é a capacidade que ele tem de transferir dos mediadores políticos para a população a decisão sobre a distribuição de bens materiais através da criação de um conjunto de elementos públicos: assembleias, listas de acesso anterior a bens materiais, critérios de carência. Todos esses elementos, publicamente conhecidos, criam um empecilho ao particularismo e contribuem para o sucesso do OP (AVRITZER, 2002a, p. 39).

O OP democratizaria a relação entre a sociedade civil e o poder local e seria uma “forma de deliberação pública superior às outras formas institucionais existentes, em virtude da sua capacidade de criar mais eficiência administrativa e maior equidade” (AVRITZER, 2002a, p.39,40).

Avritzer (2002b) ressalta, também, que a participação varia de acordo com a tradição associativa prévia e com a percepção da população quanto à eficácia do processo. A partir da análise dos processos participativos de Porto Alegre e Belo Horizonte, afirma que em Porto Alegre a tradição associativa muito forte teria sido fundamental para o nascimento do OP naquela cidade. Quanto a Belo Horizonte, teria se beneficiado do “efeito demonstração” da experiência inicial. Ou seja, o êxito da experiência porto-alegrense e sua conexão com o programa de governo do Partido dos Trabalhadores teriam efeito positivo na experiência de Belo Horizonte, marcada por uma trajetória associativa mais recente (Avritzer, 2002b, p. 586).

### **3.3.1 A relação entre participação e representação**

Na literatura sobre o OP tem sido amplamente enfatizada a importância da participação direta dos cidadãos nas definições das prioridades orçamentárias por meio de mecanismos de compartilhamento de poder. Esse processo estaria presente no OP pelo fato de o Poder Executivo ceder parte de suas prerrogativas decisórias para permitir que os cidadãos possam deliberar sobre o investimento de parte dos recursos públicos. Esse compartilhamento vem sendo retratado na literatura como uma conquista dos movimentos sociais e como comprometimento de determinados governos municipais com uma gestão pública participativa. Além de ser uma decisão política, seria resultante, também, das mudanças estabelecidas pela Constituição de 1988, que conferiu aos municípios maior autonomia financeira e ampliou suas obrigações em relação às políticas públicas. Contudo, o fator determinante para a participação a partir de 1988 seria a combinação de formas de

participação e de representação. Segundo Avritzer (2006), essa Constituição teria gerado uma forma híbrida no sistema político brasileiro ao incorporar mecanismos de participação no processo decisório federal e no plano local. Seriam basicamente duas formas: a primeira é a direta por meio de plebiscitos, referendos e iniciativas populares; a segunda, centrada no nível local, contempla a participação exigida em algumas políticas sociais e seria implementada por meio de Conselhos e Orçamentos Participativos (Avritzer, 2006, p. 35-41).

Segundo Avritzer, esse tipo de relação entre sociedade civil, sociedade política e desenho institucional, presente em espaços como o OP, demandaria uma nova teoria para fundamentar melhor o seu funcionamento. A participação e a institucionalização, enquanto elementos teóricos, teriam sido mantidas como tradições distintas ao longo do século XX e não teria sido dada a devida atenção teórica à dimensão institucional da participação. Por isso, a teoria democrática não poderia explicar a proliferação de novas formas de participação e as teorias da participação não dariam conta dos aspectos institucionais presentes nas formas de participação, de longo prazo, que implicam uma relação entre os movimentos sociais e o Estado (AVRITZER, 2009, p. 3-8).

A contribuição do OP para esse processo de aprofundamento da democracia é sempre reafirmada pelos autores que apontam suas contribuições enquanto espaço de realização da democracia participativa. Essa argumentação e as interpelações que essa inovação institucional colocaria para a teoria democrática é detalhada na seguinte passagem de Leonardo Avritzer:

O OP é, assim, capaz de integrar uma forma de ampliação da soberania popular com uma forma de lidar com a questão da justiça. Essa combinação, mais uma vez coloca problemas para a teoria hegemônica da democracia. A concepção hegemônica da democracia trabalha com uma visão estreita e individualista do problema da representação de interesses que é utilizada para justificar a redução do escopo da soberania. (...) o OP inova como teoria democrática de dois modos coordenados: em primeiro lugar, estabelece limites ao particularismo, limites que não estão presentes quer na versão representativa, quer na versão participativa da teoria democrática. Em segundo lugar, os interesses que são considerados legítimos no OP são justificados e precisam, ao mesmo tempo, coincidir com os critérios de justiça explicados acima. Assim, a conexão estabelecida pelo OP entre regras e participação democrática renova a discussão sobre o papel das formas de participação na teoria democrática. Ela mostra que a solução weberiana para o aumento do nível de participação, que é o aumento do controle dos indivíduos pela burocracia, não constitui a única solução possível para o problema (AVRITZER, 2002b p. 588, 589).

Para Luciano Fedozzi (2000b), a democracia participativa seria um método para viabilizar a complementaridade entre a representação política tradicional e as formas de participação direta. Ressalta, contudo, que a operacionalização de tal processo implica o uso de mecanismos da representação política na medida em que é necessário constituir representantes dos cidadãos envolvidos no processo decisório.

A participação direta do cidadão por meio do OP tem sido fundamentada teoricamente a partir da noção de esfera pública. Trata-se de fóruns públicos de discussão e deliberação que seriam necessários para a construção de decisões legítimas. Tal interpretação é feita a partir do referencial teórico fornecido por Jürgen Habermas dado seu empenho teórico para resgatar a importância da ampliação da participação por meio do debate e da deliberação dos cidadãos nos fóruns públicos de participação. Os fundamentos dessa interpretação habermasiana são esclarecidos por Avritzer (1996), o qual, afirma que a racionalidade comunicativa estruturaria a esfera pública enquanto uma arena discursiva que propicia as condições para a produção e a reprodução dos valores democráticos. Haveria um princípio de universalização nas regras do discurso capaz de fundamentar a igualdade na prática democrática. Ainda segundo Avritzer, a partir das características da lógica argumentativa seria possível definir a democracia como o “processo de institucionalização dos procedimentos e das condições de comunicação”. Tal processo seria capaz de “procedimentalizar” a soberania popular pelo fato de tornar o sistema político dependente das redes de comunicação que estão presentes na esfera pública (Avritzer, 1996 p. 121-123).

É neste sentido que Santos e Avritzer (2002) defendem o chamado “procedimentalismo” de Habermas. Argumentam que tais procedimentos fariam da esfera pública um espaço em que os indivíduos podem problematizar publicamente uma condição de desigualdade na esfera privada. Este “procedimentalismo participativo” estaria presente na experiência de Orçamento Participativo através das assembleias regionais e do Conselho do Orçamento Participativo e outros arranjos deliberativos. Tais procedimentos viabilizariam um “amplo debate público sobre as regras da participação, da deliberação e da distribuição” (SANTOS e AVRITZER, 2002, p. 66, 67).

Nessa perspectiva, o aprofundamento da democracia dependeria de uma normatividade justificada no debate político entre cidadãos livres e iguais, no qual, prevaleceria a força do melhor argumento. O objetivo da deliberação seria o de produzir decisões legítimas, que vinculem todos a partir de razões mutuamente aceitáveis. Segundo Denilson Werle, “este tipo de deliberação transformaria as preferências e possibilitaria a mediação dos conflitos” (WERLE, 2004, p. 138, 139). Para tanto, os cidadãos deveriam ter

oportunidades efetivas de deliberar. Por isso, nesse processo deliberativo os cidadãos não se tratariam como objetos de possível manipulação estratégica, mas como sujeitos livres e portadores de direitos iguais, que podem aceitar ou rejeitar as razões oferecidas para legitimar as leis e políticas que estiverem em discussão (WERLE, 2004, p. 133).

No ponto de vista de Fedozzi (2000b), a compreensão do OP como uma esfera pública de cogestão deve-se ao fato de que, na prática, o seu processo constitui uma arena institucional definida por consenso e que seria permanentemente reavaliada, na qual, “ocorre a produção e a seleção da opinião e da vontade política para a deliberação sobre os fundos públicos do Município” (FEDOZZI, p.70, 2002b). A ação social nesse espaço, seja individual ou coletiva, constituiria uma democracia participativa que reconheceria os indivíduos como iguais na definição das regras de deliberação.

Em um primeiro momento, alguns autores destacaram o OP como uma forma de participação direta dos cidadãos e enfatizaram as suas contribuições para promover a democracia direta (GENRO; SOUZA, 1997; DIAS, 2000; RIBEIRO; GRAZIA, 2003; NAVARRO, 2003). Segundo Fedozzi (2002b), esse argumento em favor da participação direta foi muito difundido entre militantes do PT. De toda forma, sempre houve divergência a respeito da relação do OP com o ideal de democracia participativa e ao mesmo tempo uma grande dificuldade para reconhecer o caráter representativo dos cidadãos que são escolhidos para tomar decisões por meio do OP. Fedozzi, como um dos críticos dessa perspectiva deixa isso claro na seguinte passagem:

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 (Fedozzi, 2002b, p.70).

Independente dessa controvérsia tem prevalecido na literatura a compreensão do OP como um processo participativo que articula a democracia participativa e a democracia representativa. Avritzer (2008) afirma que o OP viabiliza um processo decisório de baixo para cima que assegura aos atores sociais a possibilidade de deliberar na formulação de políticas públicas e que esse processo fortaleceria uma cultura política democrática e participativa.



Nesse sentido, a democracia participativa seria um método para viabilizar a complementaridade entre a representação política tradicional e as formas de participação direta.

Essa complementaridade entre participação e representação seria evidenciada pelo compartilhamento do poder presente no OP na medida em que o governo municipal cede parte de suas prerrogativas decisórias para permitir que os cidadãos possam deliberar sobre o investimento de parte dos recursos públicos. Esse aspecto é amplamente mencionado na literatura (SANTOS; AVRITZER, 2002; WAMPLER, 2002; SCHNEIDER; GOLDFRANK, 2002; RIBEIRO; GRAZIA, 2003; AVRITZER, 2002b, 2003, 2004, 2008; AVRITZER; PEREIRA, 2005; NOBRE, 2004; FARIA, 2006; LUBAMBO; COELHO; MELO, 2006, entre outros) e vem sendo focalizado como uma conquista dos movimentos sociais e como um comprometimento de determinados governos municipais com uma gestão pública participativa.

Essa leitura é aprofundada por Avritzer (2003, 2008, 2009), por meio da caracterização do OP como “instituição híbrida”, ou seja, uma instituição que permite balancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa a partir das seguintes características: a cessão de soberania; a existência de elementos de participação no nível local e a definição das regras pelos próprios participantes, o que constituiria o princípio da autoregulação. Nesse sentido, embora a decisão de iniciar o OP seja sempre do poder executivo municipal, a soberania seria partilhada através de um conjunto de assembleias regionais que possibilitariam a deliberação livre e democrática. Essa argumentação está presente na definição de orçamento participativo apresentada por Avritzer:

O OP é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em quatro elementos: (...) a cessão de soberania por aqueles que a detém como resultado de um processo representativo local; (...) a reintrodução de elementos de participação local, tais como as assembleias regionais, e de elementos de delegação, tais como os conselhos a nível municipal; (...) o princípio da auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes; (...) em quarto lugar, o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos... (Avritzer, 2003, p.14,15).

A transferência de prerrogativas decisórias do Executivo Municipal para formas participativas de deliberação, presente nessa complementaridade, somada à transferência de práticas dos atores sociais para o nível administrativo criaria condições para o fortalecimento da democracia participativa. Em tais espaços, por meio de um amplo processo de deliberação,

seria possível viabilizar o “exercício coletivo do poder político” (SANTOS; AVRITZER, 2002).

A participação dos cidadãos na tomada de decisão sobre investimentos públicos seria uma forma de superar os supostos limites da representação política e aprofundar a democracia. Contudo, é importante lembrar que a complementaridade tem sido caracterizada como uma relação entre polos opostos: de um lado, a macroestrutura das instituições políticas representativas e, de outro lado, as formas de organização coletiva na base da sociedade. Dessa forma, ao mesmo tempo em que a complementaridade é ressaltada, fica evidenciado, também, que essa relação envolve lógicas teoricamente concorrentes.

A crítica à democracia representativa e a esperança de que o OP, juntamente com as diversas formas de participação dos cidadãos na construção de políticas públicas, pudesse superar a democracia representativa adiou a compreensão do papel dos conselheiros do OP enquanto representantes. A intensidade da crítica à representação política fica muito evidente na análise realizada por Céli Regina Pinto (2004) a partir dos resultados do projeto de pesquisa "Reinventar a Emancipação Social: Para Novos Manifestos", dirigido por Boaventura de Souza Santos (2002). A autora analisou quatro experiências de democracia participativa apresentadas nessa publicação – duas na Índia, uma na África do Sul e uma no Brasil, o OP de Porto Alegre – e constatou que em todas as experiências analisadas o “princípio de democracia participativa aparece como um antídoto à democracia representativa.” Ressaltou, ainda, que em nenhum dos casos a participação reforçou a representação ou buscou melhorar sua qualidade, ao contrário, procurou sempre isolá-la ou reduzir seu poder, “caracterizando-se como um polo de tomada de decisão e de iniciativa política independente, que pressiona de fora”. Entre suas conclusões, a autora ressaltou, ainda, que os partidos políticos são o grande elemento ausente nas análises realizadas. Tanto a política institucional como os partidos políticos são renegados a um segundo plano ou aparecem “como estorvo, ou como local de corrupção e privilégio” (PINTO, 2004, p. 102, 103).

A polarização entre democracia participativa e democracia representativa e a associação das instituições representativas com interesses particularistas está presente, também, na análise do impacto do OP no poder legislativo de Porto Alegre realizada por Marcia Dias (2002). Essa autora também constatou a representação exercida por meio do OP e ressaltou o seu funcionamento paralelo ao sistema político formal. Não obstante, reafirma a

oposição entre os dois formatos de democracia a partir do tipo de mandato exercido pelo representante. O embate pode ser ilustrado pela seguinte passagem de texto:

...o fato de o Orçamento Participativo contar com mecanismos decisórios representativos, como a eleição de delegados e conselheiros, não o aproxima em absoluto do tradicional sistema de representação política. A diferença crucial está na vontade que é levada em conta para a aplicação dos critérios decisórios. Conselheiros e delegados não possuem qualquer autonomia sobre a hierarquização de prioridades; sua função é reproduzir as deliberações de suas comunidades. Em outras palavras, o mandato desses agentes é imperativo, ao contrário do mandato livre característico da representação parlamentar (DIAS, 2002, p. 255).

Essa polarização na fundamentação teórica adotada por diversos analistas do OP e essa ênfase no caráter virtuoso dos interesses manifestados diretamente pelos cidadãos foram intensamente criticados por Adrián G. Lavalle (2003). O alvo da crítica é a reafirmação do universo institucional da política – que seria marcado por competições e interesses particularista – e do universo do associativismo da sociedade civil – que seria marcado por interesses universais e pelo consenso – como mundos absolutamente distintos, sobretudo em relação aos procedimentos para a tomada de decisão. Essa compreensão levaria à idealização da sociedade civil em grande parte da literatura da década de 1990 sobre o associativismo. Contudo, afirma Lavalle que na década seguinte essa posição começou a ser revista e a interface entre Estado e sociedade civil passou a ser analisada a partir da noção de sinergia, de mecanismos de controle da gestão pública e da ampliação da participação dos cidadãos nos assuntos públicos.

Dessa forma, juntamente com a supervalorização do papel da sociedade civil, a primeira década de literatura sobre o OP foi marcada pela negação do papel dos participantes desse processo decisório como representantes, afinal, a ênfase estava na participação direta e na construção da democracia participativa. Entretanto, as contribuições do Partido dos Trabalhadores para a viabilização do OP e de outras experiências participativas tem sido evidenciadas (ABERS, 1998; FEDOZZI, 2000b; DAGNINO, 2002; BAIOCCHI, 2003; WAMPLER, 2003) e a questão da representação vem sendo mencionada na literatura há algum tempo (BOSCH, 1999, 2005; FEDOZZI, 2002b; DIAS, 2002; WAMPLER, 2004; AZEVEDO, 2005.). Mas essa temática ganhou projeção a partir das discussões de Adrian G. Lavalle; Peter P. Houtzager e Graziela Castello (2006a). Estes autores, conforme mencionado no item 2.1, analisaram a representação exercida por atores da sociedade civil que discutem e

deliberaram como representantes de determinados segmentos da população em conselhos gestores e no OP. Consideram que essa questão tem sido tratada de forma insuficiente na literatura e que é preciso avançar teoricamente para dar conta dessas novas manifestações denominadas por eles de “representação presuntiva”. Além de engendrar um modelo que seria mais democrático que a representação política tradicional, seria uma nova forma de intermediação entre representantes e representados, ocupando um espaço que os partidos políticos estariam deixando vago.

Portanto, o reconhecimento da representação no bojo das experiências participativas passou a ser um ponto comum na literatura recente sobre o OP, mas a forma de caracterizar o tipo de representação presente em tais espaços é distinta: a) representação *presuntiva* (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006); b) representação por *afinidade* (AVRITZER, 2007); c) representação reconhecida em função do *conhecimento técnico* (LUCHMANN, 2007); d) representação exercida a partir de uma *autorização contingente* (ALMEIDA, 2010).

O embate teórico descrito nessa seção foi constatado, também, por Soraya Vargas Côrtes (2006) em sua sistematização da literatura sobre fóruns participativos. Essa autora evidenciou as diferentes contribuições dos analistas das experiências participativas para o debate teórico sobre governabilidade, formulação e implementação de políticas públicas. Destacou as diversas vertentes tanto na perspectiva daqueles que são céticos em relação à possibilidade de tais experiências democratizarem a gestão pública como daqueles que são otimistas em relação a essa realização. Conclui que para os céticos não seria possível assegurar que os fóruns participativos contribuem para a democratização da relação entre Estado e sociedade civil. Consideram que tais espaços participativos não viabilizariam um acesso universal dos cidadãos e que seriam controlados por atores com maiores recursos de poder. Diferentemente, a vertente mais influente dentre os otimistas ressalta o limites da democracia representativa e apresenta os fóruns participativos como formas de democracia participativa, a qual, seria mais democrática que a democracia representativa.

Apesar de a relação entre representação e participação envolver esse amplo debate, parece que a discussão dos limites à participação direta dos cidadãos em experiências como o OP ainda não foi enfrentada suficientemente. O reconhecimento de que em tais espaços os atores sociais atuam como representantes implica, em alguma medida, admitir que quando um grande número de pessoas tem o direito de participar e tomar decisão, a escolha de representantes torna-se imprescindível para a viabilização do processo decisório. Sendo assim, é importante discutir se é necessário desenvolver modelos para explicar uma forma de

representação supostamente original ou se a questão essencial é o caráter inescapável da lógica representativa e a sua relação com os processos democráticos.

### **3.3.2 A autonomia dos participantes *versus* os limites do desenho institucional**

#### **3.3.2.1 A autonomia dos participantes e o papel do Poder Executivo**

A compreensão do êxito do OP em termos de inversão de prioridades políticas, de participação popular e de geração de *accountability* deve ser relacionada com as condições institucionais necessárias para a sua implementação. Essa questão diz respeito ao papel do poder Executivo na implementação e condução do OP. Mais do que convidar os cidadãos a participarem, o Executivo teria a tarefa de criar condições institucionais para a deliberação e de negociar com o Legislativo para assegurar a aprovação e a implementação das decisões tomadas nas assembleias e/ou conselhos do OP. Essa atuação tem sido destacada em diversos trabalhos que afirmam que a vontade política seria um elemento essencial para o sucesso das experiências que envolvem a ampliação da participação política (AVRITZER, 2003, 2008; AVRITZER; PEREIRA, 2005; VITALE, 2004; FARIA, 2005, 2006; NASSUNO, 2006, entre outros).

Em uma análise aprofundada do OP de Porto Alegre, Boaventura de Sousa Santos (2002) afirma que no “processo do orçamento participativo, o Executivo desempenha um papel decisivo, e isto é particularmente evidente nas reuniões do COP” (Conselho do Orçamento Participativo). Ressalta ainda que os “representantes do governo têm um papel mais ativo na coordenação, porque, além do mais, têm acesso privilegiado às informações relevantes.” (SANTOS, 2002, p. 486).

Celina Souza (2001), em uma revisão da literatura que tem por objeto as experiências de Porto Alegre e de Belo Horizonte, mencionou três variáveis que têm sido relacionadas aos antecedentes do orçamento participativo: a) a existência de experiências participativas antes do processo de redemocratização; b) o aumento dos recursos municipais após a redemocratização e o ajuste fiscal pelos governos locais; c) a presença de um número maior de partidos de esquerda nos governos municipais (Souza, 2001, p. 87). Souza destaca, ainda, que haveria um consenso na literatura analisada de que “a experiência tem-se constituído em forma de acesso do cidadão ao processo decisório local” e que este acesso é “induzido e coordenado pelos governos” (SOUZA, 2001, p. 88).

Com base na literatura pode-se afirmar que o Poder Executivo Municipal tem um papel fundamental em três ações essenciais para implementação do OP: a) na divisão territorial que serve de base para apresentação das demandas; b) na adaptação da estrutura da prefeitura, inclusive com a criação de novos órgãos e cargos para superar os limites impostos por uma estrutura administrativa acostumada à decisão centralizada; c) na definição das regras e dos critérios técnicos a serem observados ao longo do processo decisório. A partir dessas iniciativas, o Executivo pode incentivar a participação dos cidadãos no processo de discussão orçamentária e/ou de priorização de obras e respeitar as decisões tomadas por meio do OP.

Se o OP é uma experiência induzida e coordenada pelo poder Executivo, a questão da autonomia dos participantes deve ser ponderada. Além disso, as análises não podem desconsiderar a necessidade de regras para organizar qualquer tipo de processo decisório. Não obstante, a autonomia dos participantes e a amplitude da ação do poder Executivo no OP tem sido objeto de divergência.

O pano de fundo dessa divergência, que envolve, também, a questão do “compartilhamento de regras” e a “auto-regulação” que foram mencionados na seção anterior, diz respeito ao papel dos poderes Executivo e Legislativo na priorização e aprovação dos empreendimentos definido por meio do OP. Por consequência, essa questão tem repercussão no debate da relação de complementaridade entre democracia representativa e democracia participativa.

Conforme mencionado na seção anterior, Avritzer (2003, 2008, 2009) destaca a articulação existente entre a democracia representativa e a democracia participativa através do conceito de “instituições híbridas”. Segundo Avritzer e Pereira (2005), tais instituições teriam como características, entre outros aspectos, o princípio da auto-regulação e a cessão de soberania. No caso específico do OP, o hibridismo envolveria um compartilhamento de poder em processos deliberativos constituídos por atores estatais e atores sociais ou associações da sociedade civil. O detalhamento dessas relações pode ser vislumbrado na seguinte passagem:

O orçamento participativo é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa baseada em três elementos de hibridismo: a primeira característica do OP é a cessão de soberania por aqueles que a detém enquanto resultado de um processo representativo a nível local. A soberania é partilhada com um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação. Temos, nesse caso, o hibridismo entre um conjunto de

assembleias públicas de participação aberta e o fato de suas deliberações se tornarem políticas estatais. Em segundo lugar, o OP implica na re-introdução de elementos de participação a nível local, tais como as assembleias regionais e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal. Mais uma vez, temos aqui elemento de hibridismo representado pelo fato de conselhos formados pela população se constituírem em uma instância de tomada de decisão sobre políticas públicas. Em terceiro lugar, o OP baseia-se no princípio da auto-regulação soberana, isto é, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes... (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 21).

No entanto, a noção de auto-regulação não é aceita por todos os analistas do OP. Segundo Fedozzi (2000b), que discorda do caráter auto-regulado do Conselho do Orçamento Participativo, seria evidente a influência do poder Executivo em todo o processo e o fato de as regras serem construídas de forma compartilhada entre a Prefeitura e as lideranças das diversas associações de bairro. Essa posição pode ser ilustrada pela seguinte análise:

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 (...) 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 ( (FEDOZZI, 2000b, p.72 Destaques e parênteses do autor.).

Segundo Fedozzi, a saída encontrada por aqueles que são contrários à transformação do OP em lei foi o argumento de que as suas instâncias decisórias são auto-reguladas e os representantes do Executivo não têm direito a voto em tais processos. Dessa forma, a noção de auto-regulação acomodaria o respeito à autonomia dos movimentos populares e/ou da sociedade civil. Mas, em seu ponto de vista a ausência de garantias legais no sistema político do Município envolve o risco de tornar o OP dependente do partido político que o implantou ou dos "governantes de ocasião." (FEDOZZI, p. 178, 2001).

Essas afirmações de Fedozzi estão relacionadas com sua opinião favorável à institucionalização do OP por meio de lei. Portanto, ao mesmo tempo em que ele ressalta a possível mitificação da experiência, destaca, também, uma possibilidade de autonomia em relação aos poderes políticos constituídos por meio da referida institucionalização. É

importante esclarecer que essa questão envolve uma polêmica que nasceu com o OP de Porto Alegre e que estabelece a seguinte confrontação: de um lado, ficam aqueles que defendem a institucionalização do OP, por meio de lei municipal, para tornar todas as decisões tomadas obrigatórias tanto para o poder Executivo como para o Legislativo. De outro lado, estão aqueles que defendem a divisão constitucional dos poderes e a importância da responsabilidade do Executivo Municipal para com o conjunto da cidade e que, por isso, não concordam com a criação de uma lei para institucionalizar o OP.

### **3.3.2.2 A ênfase no desenho institucional**

A influência do arranjo institucional na implementação e nos resultados do OP tem sido abordada por enfoques divergentes. De um lado ficam aqueles que compartilham o debate sobre hibridismo institucional, instituições participativas, associativismo, democracia participativa e esfera pública. De outro lado ficam os autores que destacam a relevância do desenho institucional, que consideram as instituições como regras e não acolhem a tese do desenvolvimento da democracia participativa.

A expressão instituições participativas passou a ser amplamente empregada para designar os arranjos institucionais que asseguram a ampliação da participação como os conselhos gestores de políticas públicas, o OP, as audiências públicas e as conferências (AVRITZER; WAMPLER, 2004; WAMPLER, 2006, 2007; AVRITZER, 2008, 2009; LÜCHMANN 2008; FARIA; RIBEIRO, 2010). Recebe destaque especial o fato de em diversos países esses arranjos serem assegurados por determinação constitucional, bem como, as suas potencialidades para tornar as decisões políticas mais democráticas e comprometidas com a inclusão social.

As particularidades de tais instituições são descritas por Avritzer (2009). Segundo o autor as instituições participativas possuem as seguintes características: a) são instituições híbridas - operam simultaneamente através de princípios de representação de participação; b) transformam as manifestações voluntárias da sociedade civil em formas permanentes de organização política; c) interagem com partidos políticos e atores do Estado; d) envolve um processo flexível de tomada de decisão por meio de regras definidas pelos representantes da sociedade civil – auto-regulação (AVRITZER, 2009, p. 8).

Segundo Brian Wampler (2006), o sucesso das instituições participativas seria resultante da intensidade do apoio dado pelos prefeitos dos municípios que incentivam novos canais institucionais de participação. Sustenta que quanto mais fortes são os laços do bloco



formado pelo Prefeito e seus aliados com as organizações da sociedade maiores seriam as possibilidades de promover a delegação de poder por meio das instituições participativas. Ainda segundo Wampler (2007), as regras seriam muito importantes para o funcionamento do OP e o efeito delas sobre os resultados pode se manifestar de diferentes formas: pelo tipo de autoridade que é delegada aos cidadãos para a tomada de decisão; pela forma de os cidadãos se organizarem; e pelo fato de os resultados dependerem da propensão do governo para seguir as regras. Por isso, o sucesso do OP seria baseado em um conjunto de interesses compartilhados entre os governantes eleitos, seus apoiadores e os interesses dos cidadãos (WAMPLER, 2007, p. 272).

Os autores que consideram o arranjo institucional mais decisivo que o associativismo, mesmo reconhecendo que este último possa de fato pode contribuir, geralmente fazem uma leitura a partir da perspectiva institucionalista<sup>31</sup>. Ressaltam a importância do OP para permitir o acesso do cidadão a um processo decisório local que é planejado e coordenado pelo governo municipal (SOUZA, 2001; AZEVEDO, 2005; PIRES, 2004; AZEVEDO, 1997; AZEVEDO; MARES GUIA, 2005; BOSCHI, 1999, 2005; entre outros). Reconhecem a importância das formas prévias de organização comunitária para o sucesso do OP e destacam, também, a sua importância como um processo que fortalece os laços sociais nas diversas comunidades que participam. Os principais méritos dos arranjos participativos seriam a democratização do processo decisório, a inversão de prioridades e a distribuição dos recursos públicos para todas as regiões dos municípios envolvidos, sobretudo aquelas em condições mais precárias. Na prática constituiriam canais neocorporativos de representação de interesses (BOSCHI, 1999).

Os estudos sobre o OP de Belo Horizonte são mais característicos dessa vertente que enfatiza a importância do desenho institucional. A partir da análise dessa experiência, Sérgio Azevedo e Virgínia Mares Guia (2005) ressaltaram as contribuições do OP para o aperfeiçoamento do planejamento das ações da Prefeitura. Destacaram o efeito de modernização do processo participativo de Belo Horizonte sobre os órgãos públicos e o fato de o aumento da eficiência administrativa estar relacionado com o aumento da pressão e da

---

<sup>31</sup> Com essa perspectiva, estamos nos referindo ao campo denominado “Novo Institucionalismo”, que é caracterizado pelo enfoque no conjunto de instituições sociais que interferem na definição dos interesses dos atores políticos e que estruturam a relação de poder desses atores com outros grupos sociais. Geralmente, é subdividida em três tipos de enfoque: o institucionalismo histórico; o insitucionalismo da abordagem da escolha racional; e o insitucionalismo sociológico. Para consultar alguns dos principais autores desse enfoque, ver, entre outros: Douglass North, Kathleen Thelen, Margaret Levi, Sven Steimo, Russell Hardin, Peter Hall, George Tsebelis.

capacidade de monitoramento das obras do OP pelos cidadãos. Essa pressão exógena, sobretudo nos órgãos públicos responsáveis pela execução das obras do OP, teria evidenciado as limitações operacionais da Prefeitura e a necessidade de se aperfeiçoarem os projetos e o sistema de contratação de serviços. No ponto de vista desses autores, essas mudanças seriam muito significativas porque representam o desafio de superar deficiências históricas, pois, tendo poucos recursos para investimento por meio do OP, a Prefeitura chegou a ter dificuldade para executar os empreendimentos aprovados (AZEVEDO; MARES GUIA, 2005, p. 82-83).

O papel do arranjo institucional do OP na dimensão administrativa e gerencial da Prefeitura Belo Horizonte foi analisado, também, por Roberto Pires (2004). Segundo Pires, as mudanças na dinâmica do OP, introduzidas ao longo dos anos, teriam ajudado a constituir uma cultura de planejamento. Essa mudança de comportamento teria ocorrido a partir do momento em que foi instituído um processo de negociação envolvendo o governo, os órgãos executivos e os cidadãos. Tal processo de negociação foi viabilizado pela dinâmica do orçamento participativo e pelas mudanças em sua metodologia, a cada nova edição, configurando seu caráter incremental e a possibilidade de influenciar uma cultura de planejamento. Ainda segundo Pires, essa atividade de planejamento, essencial para aumentar a eficiência dos órgãos públicos, seria marcada pela adoção de critérios pré-definidos e estabelecidos de forma objetiva e transparente. O desenvolvimento desses critérios técnicos de forma compatível com as decisões tomadas pelos cidadãos seria, segundo o autor, indicativo da “necessidade de adaptação que a administração pública sofre para manter um processo participativo qualificado” (PIRES, 2004, p. 12, 13).

A importância do planejamento associado à descentralização administrativa foi destacada, também, por Renato Boschi (2005) em um estudo comparativo das experiências de OP de Belo Horizonte e de Salvador. O avanço no processo de descentralização administrativa teria sido um dos elementos que favoreceram o OP em Belo Horizonte, possibilitando uma experiência muito bem-sucedida, sobretudo, quando comparada com a de Salvador. Segundo ele, a descentralização está diretamente relacionada com o fortalecimento das administrações regionais e com o reconhecimento da importância de se ter uma esfera de governo mais próxima dos atores sociais e mais sensível às demandas da população (BOSCHI, 2005, p. 187).

Tanto nessa perspectiva como na abordagem anterior, afirma-se que a possibilidade de organização, de pressão e de tomada de decisão por parte dos cidadãos teria

potencial para estruturar condições que estimulam a participação política e a cultura cívica, gerando, por decorrência, a inibição de práticas clientelistas. Em linhas gerais, as análises destacam que os diversos avanços dessa inovação - tornar pública a discussão sobre alocação de recursos; criar mecanismos participativos para filtrar interesses; e dar visibilidade ao processo decisório - limitam as possibilidades de ação de grupos que detêm muitos recursos políticos (AZEVEDO; MARES GUIA, 2005; RIBEIRO 2005; BOSCHI, 2005; NEZ, 2006; SHAH, 2007; WAMPLER; AVRITZER, 2008; entre outros).

Trata-se, evidentemente, de uma possibilidade e não de uma garantia porque qualquer tipo de arranjo institucional corre o risco de corrosão nas suas práticas. Um claro exemplo dessas dificuldades foi apresentado por Frank Ribeiro (2005) em sua análise do Orçamento Participativo da Habitação (OPH) de Belo Horizonte. Partindo da constatação de que o OPH constitui um processo positivo e dinâmico de interação entre o poder público municipal, as lideranças do Movimento dos Sem-Casa e as famílias associadas a tal movimento social, Ribeiro interrogou se esse mecanismo participativo teria se constituído em agência de socialização política e, portanto, de difusão da cultura democrática. A questão é muito pertinente porque o OPH sintetiza, em boa medida, os desafios de inibir práticas clientelistas e de fortalecer a cultura cívica na medida em que envolve duas grandes forças: de um lado, a Prefeitura no seu empenho de construir uma gestão pública democrática e comprometida com o problema habitacional e, de outro lado, a tradição do movimento popular, dos anos 80, marcado pela autonomia dos movimentos sociais e pelo esforço de encontrar alternativas para a relação hierarquizada entre dirigentes e dirigidos (Ribeiro, 2005).

Ribeiro constatou que, apesar de todos os efeitos positivos gerados pelo Movimento dos Sem-casa, entre os quais, a capacidade de organização de pessoas em condições sociais muito precárias e as reais conquistas em termos de moradia, esse processo teria demonstrado que a participação popular não é imune à reprodução de práticas clientelistas. Isso ficou evidenciado pelo fato de várias lideranças do Movimento dos Sem-Casa utilizarem de suas prerrogativas, na definição da lista dos beneficiários do OPH, para favorecer parentes ou para beneficiar pessoas de perfil socioeconômico fora dos critérios estabelecidos. Desse modo, reproduziram “os vínculos de tutela e favor entre os dirigentes e os dirigidos típicos do clientelismo” (RIBEIRO, 2005, p. 144-145).

O poder público, por sua vez, se viu, inicialmente, constrangido e impossibilitado de interferir devido ao pressuposto da autonomia e de autoconstrução do movimento. Foi necessário um tempo para que novas regras - dessa vez, como um esforço endógeno - fossem

estabelecidas, com o intuito de inibir práticas predatórias. No entanto, essa coordenação exercida pelos agentes da prefeitura, que mantêm contato direto com os delegados do OP e com as lideranças comunitárias, gera muita força política e isso aumenta a competição pelo apoio das lideranças comunitárias. Ou seja, o poder dos dirigentes dos órgãos municipais que, por um lado, é fundamental para a efetividade do OP, em termos de ampliação da participação e da execução dos empreendimentos, por outro lado, pode ser uma fonte de problemas, se for usado para reproduzir práticas clientelistas, por meio de acordos informais com as lideranças comunitárias.

A influência das lideranças comunitárias, independente de ser em função de práticas predatórias, foi ressaltada por Héloïse Nez (2006), em estudo que compara as experiências participativas de Bobigny, na França, e de Belo Horizonte. Segundo suas constatações, as lideranças comunitárias, que também atuam como delegados do OP, tem vínculos políticos e partidários. Essas lideranças teriam uma visão mais ampla do processo e uma forte influência sobre as decisões. Interferem na definição de quais obras serão indicadas e se reúnem informalmente com outras lideranças para selar acordos (Nez, 2006, p. 18,19).

A formação de grupo de líderes que coordenam as negociações foi detectada, também, no OP de Porto Alegre na análise minuciosa realizada por Boaventura de Sousa Santos (2002). Segundo Santos, nas reuniões em que os participantes priorizam as obras e hierarquizam as demandas (reuniões intermediárias) acontece muita discussão e votação, “mas por vezes as negociações reais, aquelas que conduzem às propostas que irão ser votadas, desenrolam-se nos bastidores em reuniões informais dos líderes comunitários.” (Santos, 2002, p. 475).

Associando tais constatações com as afirmações sobre a influência do Poder Executivo, apresentadas nesta seção, é possível considerar que as negociações das lideranças comunitárias desenrolam tanto junto às lideranças das diversas regiões envolvidas em cada processo decisório como junto à prefeitura. E isso dever ser considerado como algo essencial em um processo que envolve coordenação política. Entretanto, é importante considerar o risco inerente a tais processos, ou seja, as negociações políticas são influenciadas pelos interesses representados pelos atores envolvidos e não é possível assegurar que não haverá, em nenhum momento, práticas predatórias. E isso envolve os possíveis excessos que podem ser cometidos pelos agentes da prefeitura responsáveis por algum nível de intermediação junto às lideranças comunitárias.

Esses fatos não diminuem os aspectos positivos da inovação gerada pelo OP. Trata-se, apenas, da explicitação dos riscos inerentes a qualquer arranjo institucional. A

corrosão no processo institucional pode ocorrer em todos os formatos de OP. Essa compreensão é fundamental porque demarca a permanente necessidade de aperfeiçoamento das regras que conformam os arranjos institucionais voltados para a democratização da gestão pública e para a ampliação da participação dos cidadãos no processo decisório.

#### **4 A EVOLUÇÃO HISTÓRICA E AS REGRAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE E DE BELO HORIZONTE**

Para empreender a análise proposta nesta tese foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais. Com base na primeira forma de pesquisa foram produzidos os três capítulos anteriores. O resultado da pesquisa documental será apresentado neste capítulo quatro.

Antes de apresentar os resultados é importante fazer algumas observações sobre o uso de dados secundários e as especificidades deste tipo de pesquisa. O emprego de dados secundários envolve dificuldades e limites inevitáveis quando se trata de usar informações, levantadas por outras pessoas ou organizações, com uma finalidade diferente daquela que orientou a pesquisa original. Apesar de tais restrições, o uso desses dados se impõe quanto existem impedimentos de tempo e financeiro ou porque é necessário considerar informações produzidas por agências governamentais ou privadas. Essas constatações são importantes para que os limites não sejam confundidos com precariedade ou impossibilidade de pesquisa. No caso específico desta tese é fundamental utilizar dados produzidos por governos municipais, pois, trata-se de explicitar a formatação institucional construída pelas prefeituras de Porto Alegre e Belo Horizonte para possibilitar a participação dos cidadãos na definição da aplicação dos recursos públicos. Em função disso, no desenho da pesquisa foi necessário considerar o tipo e a quantidade de informação disponível.

Levando em consideração tais questões, foi estruturada a comparação entre os orçamentos participativos de Belo Horizonte e de Porto Alegre. Essas experiências foram escolhidas porque são as mais antigas e duradouras existentes no Brasil e pelo fato da proposta de Porto Alegre ser pioneira e ter servido de modelo e inspiração para todas as demais. Como são apenas duas cidades, a restrição no número de casos foi contrabalançada com a análise em profundidade de cada um deles, contemplando a evolução da experiência no tempo. Desta forma, nos dois casos o estudo do processo decisório abarca desde a definição inicial do desenho institucional até o formato atual. Isto envolve cinco gestões consecutivas tanto em Porto Alegre como em Belo Horizonte, compreendendo o período entre 1993 e 2011.

Os dados foram levantados com base nas regras do processo decisório explicitadas em regimentos e manuais de orientação metodológica e diretrizes governamentais. Para verificar a persistência das regras que definem o contorno dos arranjos institucionais foram

tomadas como referência as regras adotadas no início e no final de uma mesma gestão governamental. Deve-se esclarecer que o ano que demarca uma edição do OP corresponde ao ano seguinte da gestão governamental devido à lógica orçamentária dos municípios. Além disso, existe uma diferença no número de edições pelo fato de em Belo Horizonte o processo ser bienal desde 1999. Nas edições bienais foram adotadas como referência aquelas que aconteceram inteiramente dentro de uma dada gestão. O quadro abaixo demonstra as 16 edições do OP que foram pesquisadas.

<b>Gestões</b>	<b>Edições pesquisadas do OP</b>	
	<b>Belo Horizonte</b>	<b>Porto Alegre</b>
<b>1993 - 1996</b>	1995 e 1997	1995 e 1997
<b>1997 - 2000</b>	1998 e 2001/2002	1998 e 2001
<b>2001 - 2004</b>	2003/2004	2002 e 2005
<b>2005 - 2008</b>	2007/2008	2006 e 2009
<b>2009 - 2012</b>	2011/2012	2011

Para complementar as informações foram analisadas as atas do Conselho do Orçamento Participativo (COP) de Porto Alegre, referentes ao período de discussão dos investimentos e de mudanças no regimento dos anos de 2005 e de 2010. Esses dois períodos foram escolhidos em função da possibilidade de acesso aos documentos.

Com essa estrutura metodológica foi possível levantar dados que permitem contemplar os objetivos específicos da tese, ou seja: a) apresentar as mudanças realizadas ao longo do período analisado; b) evidenciar o processo decisório característico do OP, explicitando quem decide, como decide e quais os procedimentos adotados; c) explicitar o papel do poderes Executivo na constituição e operacionalização desses arranjos institucionais; d) verificar as possíveis contribuições desses arranjos institucionais para a diminuição da distância que separa os cidadãos tanto dos representantes eleitos quanto das elites das políticas públicas.

## **4.1 O Orçamento Participativo de Porto Alegre**

### **4.1.1 O nascimento do Orçamento Participativo: a primeira gestão 1989/1992**

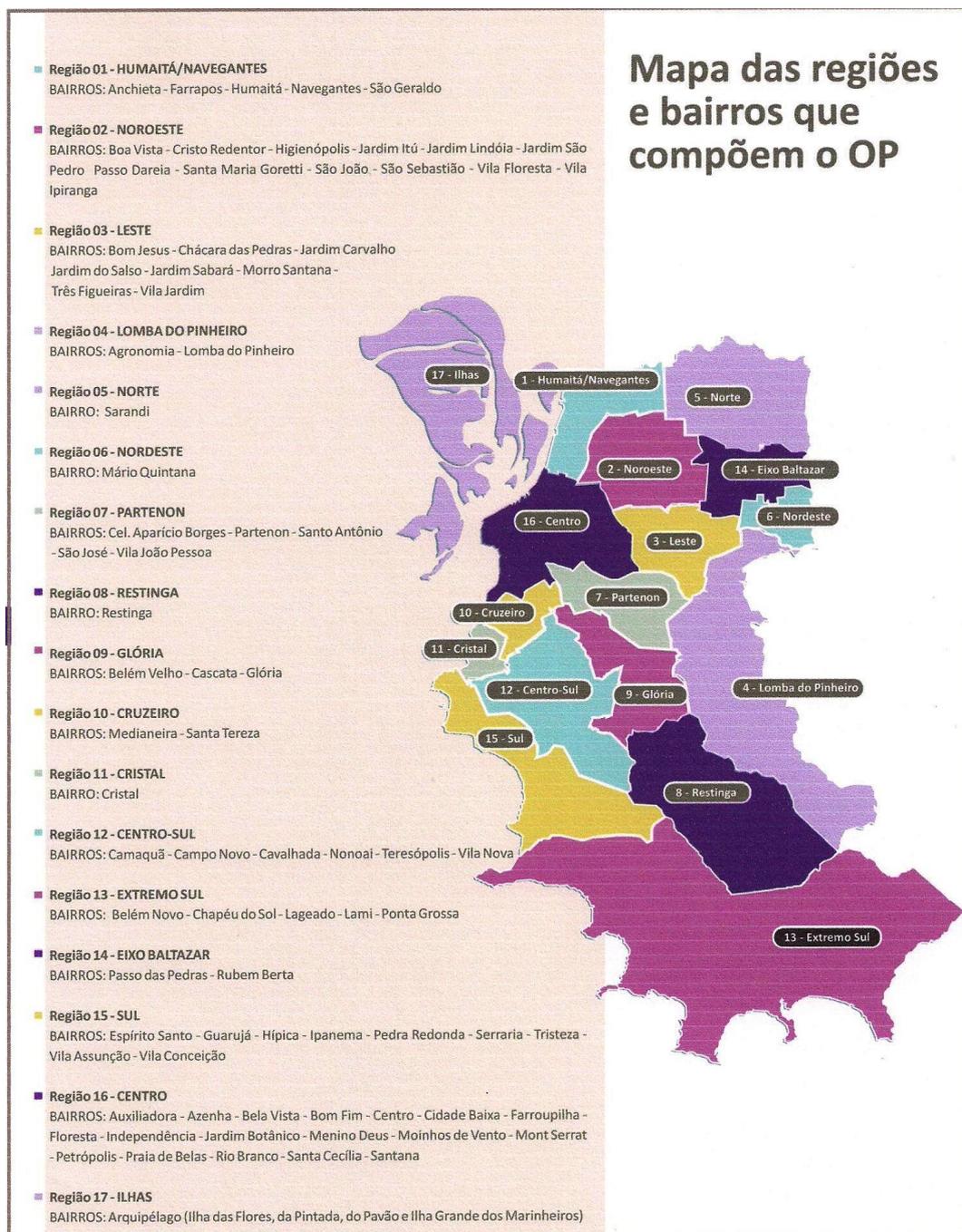
No ano de 1989 a coalizão política vencedora das eleições municipais em Porto Alegre, denominada de Frente Popular, estabeleceu as condições para o nascimento do OP em Porto Alegre. Foram definidas as primeiras regras para a definição das prioridades de investimento com a participação dos cidadãos, tornando pública a discussão do orçamento municipal.

Em 1989 e 1990, além de iniciar a discussão das prioridades com as lideranças comunitárias, o governo municipal teve que enfrentar a falta de recursos para investimento promovendo uma reforma tributária. Outro marco dessa fase foi a adaptação da estrutura administrativa para viabilizar a definição de prioridades. Para tanto, a Coordenadoria de Relações com a Comunidade (CRC), vinculada ao gabinete do Prefeito, passou a coordenar o OP e foi criado o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), responsável pelo planejamento orçamentário. Para representar os cidadãos na discussão orçamentária foi criado o Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento (CMPGO), que a partir do ano de 1999 passou a ser denominado Conselho do Orçamento Participativo (COP).

Em 1991 foram aperfeiçoados os critérios para definição dos investimentos, os quais passaram a ser: a) carência de serviços ou ; b) população em área de carência máxima; c) população total da região; d) prioridade da região. Ainda neste ano foi criado o Fórum Regional de Orçamento Participativo (FROP). No ano seguinte, 1992, foram definidos sete temas para hierarquização: saneamento básico, regulação fundiária, transportes, saúde, organização da cidade, pavimentação e educação. E foi criada a Coordenação Regional do Orçamento Participativo (CROP).

Para a realização de assembleias com o objetivo de apresentar e priorizar as demandas, o município de Porto Alegre foi dividido em 16 regiões do OP. Esta subdivisão não resultou de um processo de descentralização administrativa, foi criada para viabilizar o processo decisório no OP. Para cada uma das regiões existe uma Coordenadoria de Relações com a Comunidade, um Fórum de Delegados, dois representantes titulares e dois suplentes no Conselho do Orçamento Participativo (COP). Para a realização das reuniões nas diversas comunidades e bairros estas regiões são subdivididas em microrregiões. O mapa abaixo ilustra a atual divisão regional para o OP de Porto Alegre.





Pelo fato das condições iniciais para a criação do OP de Porto Alegre terem sido estabelecidas nesta gestão, é importante apresentar alguns detalhes e ilustrar o método adotado para definir os investimentos. Para essa explanação seguirei os argumentos e os exemplos apresentados por Luciano Fedozzi (2001).

Inicialmente, nas assembleias regionais, os participantes definiam três prioridades setoriais que orientavam o Executivo na elaboração da proposta orçamentária. Paralelamente, as diversas comunidades, divididas regionalmente, faziam a hierarquização das obras e atividades que foram apontadas pelas comunidades em cada um dos setores de investimentos indicados. Após essa definição de prioridades o Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento aplicava os critérios para definição de investimento (carência de serviços ou ; população em área de carência máxima; população total da região; prioridade da região). Para cada um desses critérios foram atribuídas notas que variavam de 1 a 4, proporcionalmente aos critérios. Além disso, era atribuído a cada critério um peso que variava de 1 a 3, proporcionalmente à importância atribuída pelo CMPGO a cada um. Por exemplo, a carência de serviços ou recebia o peso máximo em função da necessidade de passar a investir nessa área que historicamente estava desassistida.

As imagens apresentados nas próximas duas páginas ilustram a aplicação desses critérios e a distribuição das notas.

<u>MICROREGIÃO</u>	<u>POP.CAB.</u>	<u>NOTA</u>	<u>POP.TOT.</u>	<u>NOTA</u>	<u>PRIORIDADE</u>
1) ILHAS	11.856	2	15.255	1	1) PAVIMENTAÇÃO 2) SANEAMENTO 3) CAIS
2) HUMAITÁ-NAVEGANTES	10.506	2	68.637	2	1) SANEAMENTO 2) REG. FUNDIÁRIA 3) SAÚDE
3) LESTE	46.016	4	110.553	3	1) PAVIMENTAÇÃO 2) REG. FUNDIÁRIA 3) ABERTURA DE RUAS
4) LOMBA DO PINHEIRO	32.176	4	40.220	1	1) SANEAMENTO 2) EDUCAÇÃO 3) REG. FUNDIÁRIA
5) NORTE	84.176	4	124.383	3	1) SANEAMENTO 2) PAVIMENTAÇÃO 3) REG. FUNDIÁRIA
6) NORDESTE	26.618	3	27.028	1	1) SANEAMENTO 2) PAVIMENTAÇÃO 3) EDUCAÇÃO
7) PARTENON	60.106	4	62.200	2	1) PAVIMENTAÇÃO 2) SANEAMENTO 3) REG. FUNDIÁRIA
8) RESTINGA	18.366	3	41.218	1	1) PAVIMENTAÇÃO 2) REG. FUNDIÁRIA 3) SANEAMENTO
9) GLÓRIA	33.434	4	61.497	2	1) PAVIMENTAÇÃO 2) REG. FUNDIÁRIA 3) SANEAMENTO
10) CRUZEIRO	61.734	4	86.866	2	1) REG. FUNDIÁRIA 2) SANEAMENTO 3) PAVIMENTAÇÃO
11) CRISTAL	2.180	1	17.673	1	1) PAVIMENTAÇÃO 2) SANEAMENTO 3) REG. FUNDIÁRIA
12) CENTRO-SUL	31.364	4	81.758	2	1) SANEAMENTO 2) PAVIMENTAÇÃO 3) REG. FUNDIÁRIA
13) EXTREMO SUL	18.688	3	30.720	1	1) SANEAMENTO 2) REG. FUNDIÁRIA 3) PAVIMENTAÇÃO
14) EIXO DA BALTAZAR	11.637	2	109.902	3	1) SANEAMENTO 2) PAVIMENTAÇÃO 3) PRAÇAS E ÁREAS LAZER
15) ZONA SUL	2.484	1	41.590	1	1) SANEAMENTO 2) REG. FUNDIÁRIA 3) PAVIMENTAÇÃO
16) CENTRO	4.141	1	339.424	1	1) REG. FUNDIÁRIA 2) SANEAMENTO 3) DESCENTRALIZAÇÃO CULT

**Lista das prioridades indicadas**

Fonte: FEDOZZI, 2001.

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 <u>Pavimentação</u>													COMPROMETIMENTOS			
													DISPONÍVEL P/ INVESTIMENTOS		1.602.300.000	
MICRORREGIÃO	CRITÉRIOS												PONTUAÇÃO			
	CARÊNCIA			POPULAÇÃO CARENTE			POPULAÇÃO TOTAL			PRIORIDADE DA REGIÃO			TOTAL	Percentual	Valor a distribuir	
	Peso	Nota	Total	Peso	Nota	Total	Peso	Nota	Total	Peso	Nota	Total				
1) ILHAS	3	4	12	2	2	4	1	1	1	2	4	8	25	3,36	1.755,85	
2) HUMAITÁ-NAVEGANTES	3	1	3	2	2	4	1	2	2	2	1	2	11	3,63	772,58	
3) LESTE	3	2	6	2	4	8	1	3	3	2	4	8	25	3,36	1.755,85	
4) LOMBA DO PINHEIRO	3	3	9	2	4	8	1	1	1	2	1	2	20	6,67	1.404,68	
5) NORTE	3	1	3	2	4	8	1	3	3	2	3	6	20	6,67	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	7,03	1.576,32	
8) RESTINGA	3	2	6	2	3	6	1	1	1	2	4	8	21	7,02	1.474,72	
9) GLÓRIA	3	2	6	2	4	8	1	2	2	2	4	8	24	3,03	1.685,62	
10) CRUZEIRO	3	2	6	2	4	8	1	2	2	2	2	4	20	6,67	1.404,68	
11) CRISTAL	3	0	0	2	1	2	1	1	1	2	4	8	11	3,63	772,58	
12) CENTRO-SUL	3	3	9	2	4	8	1	2	2	2	3	6	25	3,36	1.755,85	
13) EXTREMO SUL	3	2	6	2	3	6	1	1	1	2	2	4	17	5,67	1.193,78	
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	2,63	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 critérios do Caderno de Metodologia.																
Total = Peso X Nota (calculado para cada critério) Pontuação Total = Σ Total (somatório dos Totais de cada Critério)																

#### Distribuição dos investimentos

Fonte: FEDOZZI, 2001.

O procedimento ilustrado pela figura acima é o seguinte: a nota que cada região recebe na classificação do critério é multiplicada pelo peso do critério e dessa forma chega-se a uma pontuação que determina o percentual de recurso a ser aplicado em cada item de investimento (Fedozzi, 2001, p. 119).

#### 4.1.2 A segunda gestão (1993-1996): a consolidação e o sucesso da experiência

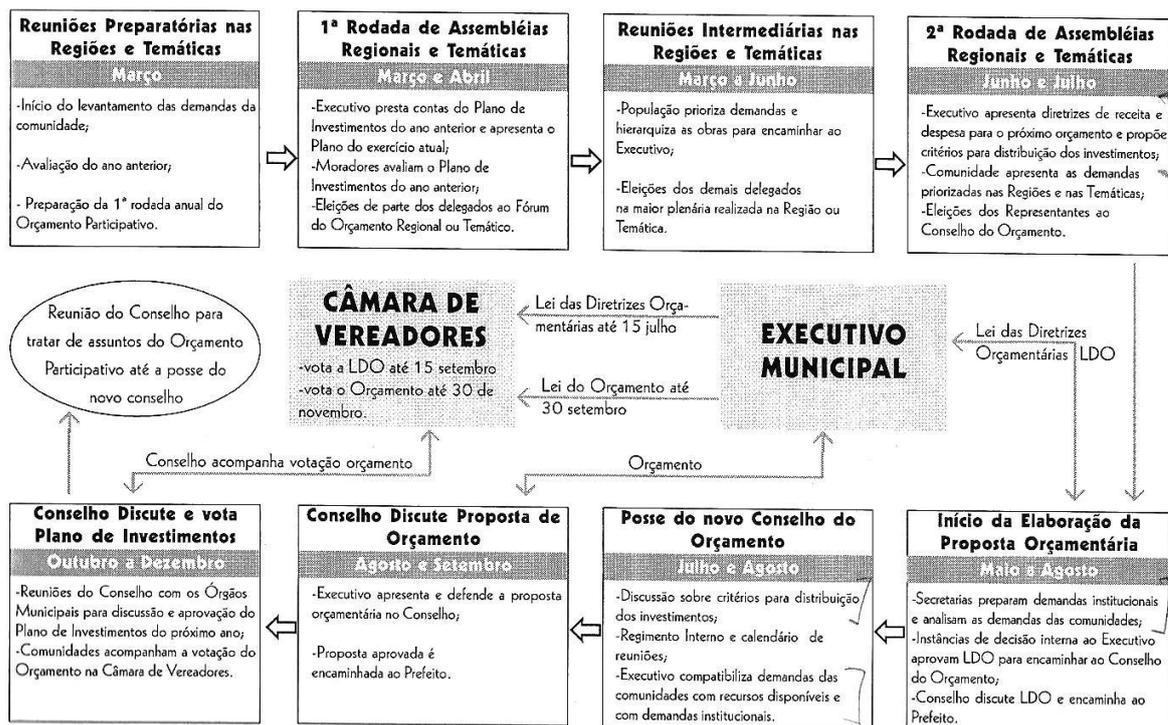
Nessa gestão foram introduzidas inovações e ficou estabelecido o formato que marcaria a experiência de Porto Alegre como modelo para todas as experiências posteriores. As inovações foram as seguintes:

- criação de plenárias temáticas com o objetivo de discutir temas de interesse de toda a cidade. Foram criadas com o propósito de discutir o planejamento e de definir obras estruturantes e políticas setoriais a serem executadas no médio prazo. As primeiras áreas temáticas foram as seguintes: transporte e circulação; saúde e assistência social; educação; cultura e lazer; desenvolvimento econômico e tributação; organização da cidade; desenvolvimento urbano.

- b) Definição de critérios técnicos para orientar a definição de demandas pelas diversas comunidades participantes do OP.
- c) Foi excluído dos critérios gerais para definição dos investimentos o item população carente da região.
- d) Foi estabelecido um regimento interno para o conselho do orçamento participativo que passaria a ser publicado e distribuído para os participantes.
- e) Redefinição das regras para eleição dos delegados (que passou a ser por faixas de comparecimento da população nas assembleias) e dos conselheiros (que passou a ser proporcional à quantidade de votos no caso de haver mais de uma chapa).

Além da consolidação junto à população de Porto Alegre, nesse período o OP ganhou repercussão internacional com a sua escolha como uma das 42 melhores práticas de gestão urbana do mundo pelo comitê técnico da ONU. Esse destaque foi dado na segunda Conferência Mundial Sobre Assentamentos Humanos – Habitat II – realizada pelas Nações Unidas na capital da Turquia, Istambul, em 1996.

A formatação que virou referência para esse tipo de experiência participativa e que foi elaborada ao logo das duas primeiras gestões, foi ilustrada conforme o ciclo apresentado na imagem abaixo.



**Primeiro formato do Orçamento Participativo**

Fonte: FEDOZZI, 2001.

#### 4.1.3 A terceira gestão (1997-2000): a afirmação do COP e o detalhamento das regras

Nessa gestão o conselho que define as prioridades de investimento passou a se chamar Conselho do Orçamento Participativo (COP), nome que vigora até a atualidade. Outro marco foi a inauguração, em 2000, do Auditório Popular no Mercado Público do município de Porto Alegre e a definição desse espaço como o local para as reuniões do COP.

Nesse período as regras foram mais detalhadas e ampliaram-se, principalmente, as exigências em relação às atribuições do Poder Executivo e aos critérios técnicos. Foram feitas, também, várias alterações no regimento interno com destaque para a eleição de representantes para o COP; para a exigência da presença dos conselheiros nas reuniões e sobre as atribuições do poder Executivo. Sobre estes temas passaram a vigora as seguintes regras:

TEMA	REGRA
<b>ELEIÇÃO DOS REPRESENTANTES</b>	- Não pode ser Conselheiro titular ou suplente quem já tiver assento em outro Conselho; for detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera); tiver cargo em comissão; for assessor político ou exercer função de chefia nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas municipal, estadual e federal.
<b>FREQUÊNCIA DOS CONSELHEIROS</b>	<p>- A justificativa para faltas deve ser feita por escrito, assinada por outros Conselheiros, dirigida à coordenação e o prazo para apresentação é de uma semana, a contar da data da falta.</p> <p>- Substituir o conselheiro(a) que atingir 3 faltas consecutivas ou 5 alternadas. Podem ser justificadas 4 faltas, com aval da plenária.</p> <p>- Não podem ser computadas como falta as ausências de delegados e conselheiros surdos às reuniões de comissão, plenárias e debates do COP se tais reuniões não contarem com o auxílio de um profissional intérprete da Língua Brasileira de Sinais – LIBRAS.</p>
<b>ATRIBUIÇÕES DO PODER EXECUTIVO</b>	<p>- O Município deve providenciar a infraestrutura e condições necessárias para o funcionamento do Conselho, tais como: local adequado, com ventilação, temperatura e sanitários compatíveis para o mínimo 100 pessoas, sonorização e telefone.</p> <p>- Oferecer aos conselheiros(as) cursos qualificação técnica na área orçamentária, consultas a todas as informações relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre, bem como o andamento das demandas e serviços e do Plano de Investimentos com a posição atualizada por intermédio de terminal de computador a disposição dos conselheiros.</p> <p>- O responsável pelo órgão municipal que não obedecer às regras do Regimento do Orçamento Participativo deve ser convocado para apresentar no COP as justificativas.</p>

**QUADRO 4 – Novas regras do OP de Porto Alegre / 1997-2000**

Fonte: elaboração própria a partir dos regimentos.

A necessidade de maior controle da frequência dos conselheiros era vista como forma de exigir mais compromisso com as atividades do OP e com a sua continuidade. Outro aspecto a ser destacado em relação às regras acima, é a tentativa de exigir do Executivo compromisso com o repasse de informações fundamentais para a tomada de decisão e com a necessária para a realização das reuniões. Independente da importância das regras que estabelecem o papel do Poder Executivo, o nível de detalhamento exposto acima demonstra que nem sempre a Prefeitura apóia as definições do COP, pois, fornecer informações imprescindíveis para a definição das prioridades e aproximar os diversos gestores municipais dos participantes do OP são medidas que marcaram o nascimento dessa experiência e sua peculiaridade enquanto forma de gestão.

#### **4.1.4 A quarta gestão (2001-2004): a última gestão da “Frente Popular”**

Nessa quarta gestão o ciclo do OP foi modificado para reduzir o número de etapas e reuniões com o intuito de dar mais agilidade e transparência ao processo. Ao invés de existirem duas rodadas de reuniões em assembleias regionais e temáticas e reuniões intermediárias entre tais rodadas para os participantes priorizarem as obras e hierarquizarem

as demandas, passou a vigorar uma rodada única de assembleias regionais e temáticas – que acontecem nos meses de abril e maio – nas quais o governo faz a prestação de contas do período anterior e são definidas as demandas e eleitos os conselheiros, bem como, definido o número de delegados que cada região poderá eleger nas assembleias realizadas entre maio e julho. Esse novo ciclo que vigora até a atualidade tem as seguintes etapas:

<b>PERÍODO DO ANO</b>	<b>ATIVIDADES REALIZADAS</b>	<b>TIPO DE PARTICIPAÇÃO</b>
<b>MARÇO/ABRIL</b>	Reuniões Preparatórias Reuniões de articulação e preparação nas regiões, micro-regiões, temáticas e outras. Reuniões de integração dos Fóruns de Delegados(as) e Fóruns de Planejamento. Pauta: Prestação de Contas; Apresentação do Plano de Investimentos; Apresentação do Regimento Interno; Critérios Gerais e Técnicos; Discussão para Chapa de Conselheiros(as); Sugestão de prioridades e demandas pela Internet.	Direta e indireta
<b>ABRIL/MAIO</b> segunda quinzena	Assembleias Regionais e Temáticas Rodada de Assembleia nas regiões e temáticas. Pauta: Eleição das Prioridades Temáticas; Eleição dos Conselheiros(as); Definição do Número de Delegados(as); Prestação de Contas.	Direta
<b>MAIO/JUNHO/ JULHO</b>	Regiões e Temáticas Pauta: Eleição dos Delegados(as); Hierarquização das Obras e Serviços; Deliberação das Demandas da Internet (Fórum de Delegados). Antes da hierarquização: visita dos delegados(as) às demandas solicitadas, para conhecimento.	Direta
<b>JULHO</b> primeira quinzena	Assembleia Municipal Pauta: Posse dos Novos Conselheiros(as); Entrega da hierarquização das Obras e Serviços; Discussão de tema de caráter geral.	Direta
<b>JULHO/AGOSTO /SETEMBRO</b>	Análise das demandas e montagem da matriz Governo: Análise técnica/financeira das demandas; Montagem da Matriz Orçamentária.	Indireta
<b>AGOSTO/ SETEMBRO</b>	Votação da Matriz Discussão e votação da Matriz Orçamentária e do início da distribuição de recursos para as regiões e temáticas no COP.	Indireta
<b>OUTUBRO/ DEZEMBRO</b>	Detalhamento do Plano de Investimentos e Serviços Finalização da distribuição de recursos para as regiões e temáticas. Apresentação e votação da proposta de PIS ( análise técnica/ financeira das demandas de obras e serviços) nos fóruns de delegados regionais e temáticos, com presença do GPO, SMGL e órgãos afins, com encaminhamento anterior da proposta aos referidos fóruns.	Indireta
<b>NOVEMBRO/ DEZEMBRO</b>	Discussão nos fóruns regionais e temáticos das alterações ao RI (Regimento Interno), Critérios Gerais, Técnicos e Regionais.	Indireta
<b>DEZEMBRO/ JANEIRO</b>	Discussão e votação do Regimento Interno, Critérios Gerais, Técnicos e Regionais.	Indireta
<b>FEVEREIRO</b>	Recesso	

**QUADRO 5 - Etapas do OP de Porto Alegre**

Fonte: elaboração própria a partir dos regimentos.

A partir de 2001 passou a existir um curso de capacitação para os conselheiros e delegados. Esta capacitação consta no regimento interno do COP e tem por objetivo fornecer



amplas informações sobre o OP de Porto Alegre. Envolve tanto o funcionamento do OP, o regimento interno e os critérios técnicos, como informações sobre a elaboração do orçamento municipal, incluído a LDO e a Lei Orçamentária Anual.

Outra característica dessa gestão foi a queda na execução das prioridades aprovadas por meio do OP. O nível de execução de obras que variava entre 95% e 100% das prioridades eleitas desde o ano de 1990, passou para 60% a 80% no período de 2001 a 2004. Em 2005 a situação se agravou. O gráfico abaixo, apresentado em um estudo realizado pelo Banco Mundial em 2008, ilustra essa diminuição nos investimentos.

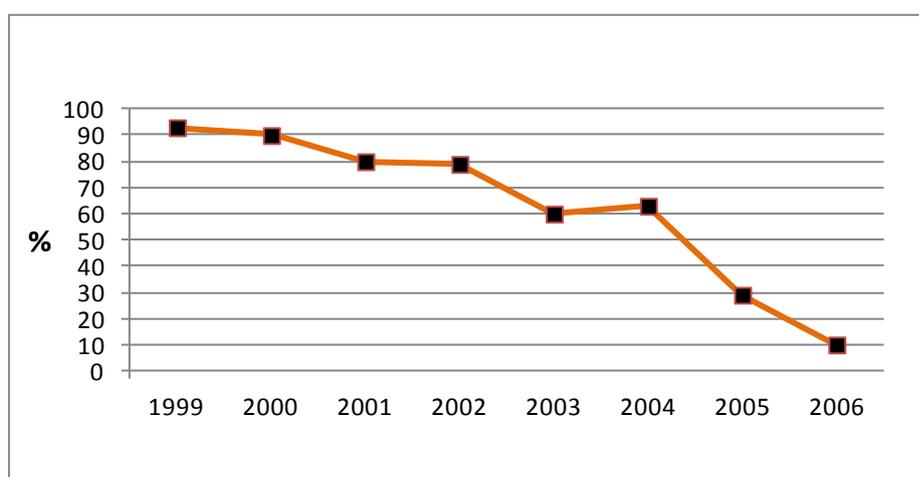


GRÁFICO 1 - Percentual de investimentos executados - OP de Porto Alegre /1999-2006  
Fonte: Banco Mundial, 2008.

A gestão, encerrada em 2004, foi a última comandada pela Frente Popular, responsável pela criação do OP, encerrando quatro gestões consecutivas ao longo das seis gestões que compõem um período de 22 anos do OP em Porto Alegre.

#### 4.1.5 A quinta gestão (2005-2008): o OP sob o comando de uma nova força política

Nesse período iniciou-se a gestão de uma nova força política. Após dezesseis anos de liderança do PT, José Fogaça chegou à Prefeitura de Porto Alegre lançado candidato pela coligação entre PPS-PTB. A manutenção do OP fez parte das promessas de campanha. Segundo GUGLIANO et ali (2006), José Fogaça, diferentemente dos outros candidatos da oposição a partir de 1992, foi o primeiro a defender a continuidade do OP mesmo com a derrota do candidato do PT. Isso teria tirado um dos principais trunfos do Partido dos Trabalhadores. A disputa teria sofrido interferência, também, da diminuição dos recursos

destinados ao OP, situação que gerou bastante descontentamento e acabou favorecendo o discurso da oposição no sentido de manter e aperfeiçoar a experiência.

Desde o início dessa gestão as instâncias responsáveis pelo OP mudaram. Ele deixou de ser vinculado ao gabinete do Prefeito por meio do Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) e passou a ser vinculado à Secretaria de Coordenação Política e Governança Local (SMCPGL) e ao Gabinete de Programação Orçamentária (GPO).

O processo de definição das demandas não foi alterado, mas houve uma intensificação das discussões para a mudança no regimento e entre as alterações destacam-se algumas mudanças nas regras para eleição dos conselheiros. Além disso, foi criada mais uma região, as Ilhas – região 17 – a partir do desdobramento da região 1 que era denominada Humaitá/ Navegantes/ Ilhas. Outra modificação foi a reestruturação do processo de capacitação dos delegados e conselheiros. Passou a ser realizada uma “Jornada de Capacitação de Delegados e Conselheiros do Orçamento Participativo”, organizada a partir dos seguintes temas: participação; políticas públicas; cogestão e controle social; e orçamento público.

O OP foi mantido, mas, paralelamente, foi implementado um programa de governo denominado Governança Solidária Local, que define um conjunto de ações governamentais e um modelo específico de gestão. A Governança Solidária Local tem o objetivo de promover a participação dos cidadãos por meio de uma rede social voltada para a parceria entre o governo e a sociedade local. Visa o estabelecimento de parcerias para a efetivação de ações com o objetivo de induzir o desenvolvimento local e melhorar as condições de vida e convivência social da população. É operacionalizada através de um Comitê Gestor Local que integra todos os órgãos e setores do governo municipal. Este comitê tem como referência geográfica as 17 regiões criadas para operacionalizar o OP. O Comitê trabalha com as diversas lideranças e entidades locais para levantar as necessidades da região, estabelecer parcerias e agilizar o atendimento de demandas. Teria, ainda, o propósito de promover a articulação entre o orçamento participativo, o governo e as ações de governança.

Apesar da promessa de continuidade, nessa gestão a maioria das demandas aprovadas no OP não foi executada e o Poder Executivo se afastou dos processos de discussão. Em relação aos investimentos, a partir de 2005 a redução na execução das demandas aprovadas no OP foi drástica. Um levantamento realizado pela ONG Cidade compara o número de demandas concluídas nessa gestão com aquele dos anos anteriores e demonstra, assim como a pesquisa do Banco Mundial, que nessa gestão o OP não foi

priorizado. Veja nos gráficos abaixo a execução das demandas:

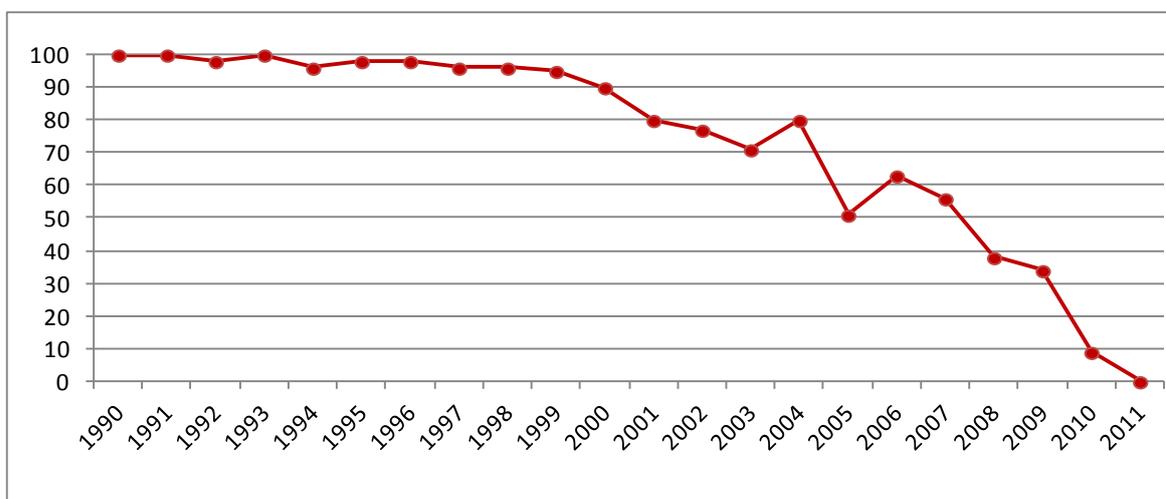


GRAFICO 2 - Percentual de empreendimentos concluídos - OP Porto Alegre /1990-2011

Fonte: ONG Cidade. Jornal de Olho no Orçamento, maio de 2011

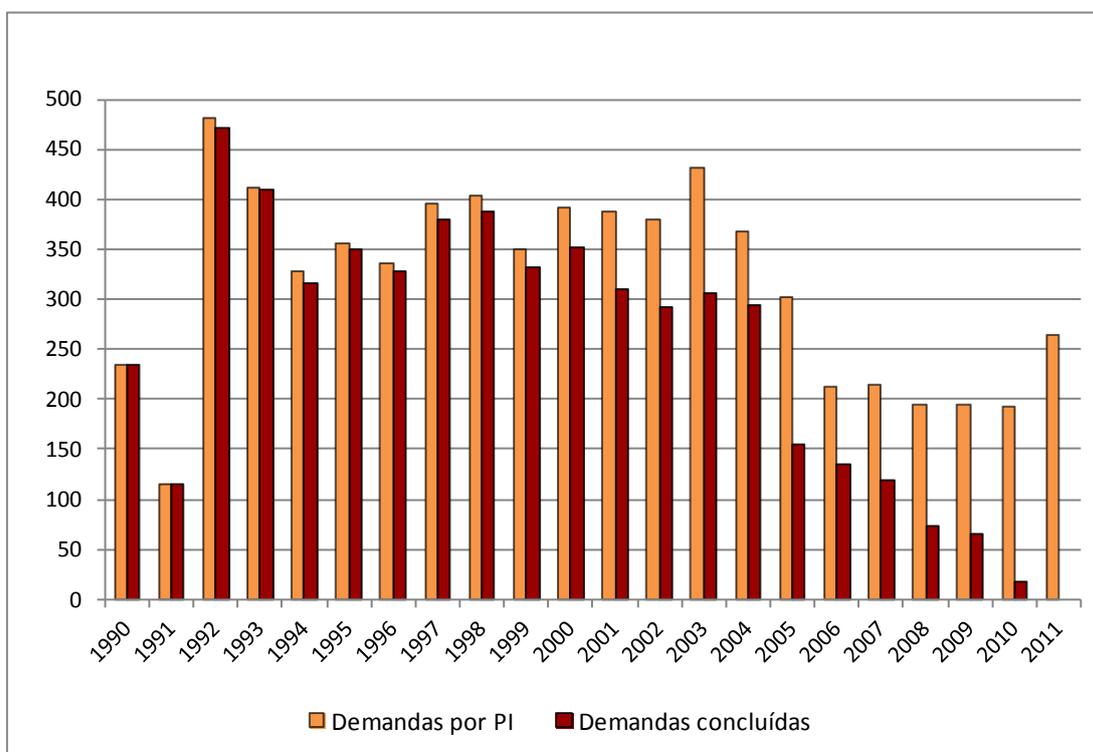


GRÁFICO 3 - Total de demandas concluídas por Planos de Investimentos (PI) e demandas concluídas por ano do OP de Porto Alegre (1990-2011)

Fonte: ONG Cidade. Jornal de Olho no Orçamento, maio de 2011

Além disso, o distanciamento do poder Executivo do processo do OP tem sido um fato muito ressaltado pelos conselheiros. Nas atas de reunião do COP, no final de 2005, no início de 2006 e em 2010 são constantes as reclamações dos conselheiros em relação à falta de informação por parte da Prefeitura sobre os recursos a serem investidos e sobre os critérios adotados pelas diversas Secretarias Municipais para avaliar as demandas apresentadas através do OP. Além disso, passaram a ser constantes as reclamações sobre a ausência dos Secretários Municipais nas reuniões do COP para prestar esclarecimentos. Os conselheiros ressaltam, no entanto, que os mesmos Secretários comparecem nos eventos associados ao projeto da Governança Solidária.

Outro problema que surgiu nesse período foi a inexistência do registro em atas das reuniões do COP a partir de março de 2006, configurando uma situação oposta ao ano de 2005, no qual, pela primeira vez todas as atas foram disponibilizadas no site da Prefeitura. A explicação seria a ausência de contrato com a empresa responsável pelas notas taquigráficas, situação que perdurou até janeiro de 2010 quando as reuniões voltaram a ser gravadas.

#### **4.1.6 A sexta gestão (2009-2012): uma permanente repriorização dos investimentos**

Essa gestão está em andamento e até este momento segue as etapas adotadas anteriormente. É um período marcado por um grande número de empreendimentos com execução atrasada e pelas mudanças no regimento, principalmente, em relação aos critérios para a eleição dos conselheiros e em relação às obrigações da Prefeitura junto ao COP.

Chama atenção a tendência a uma baixa renovação de lideranças, em função da exigência de experiência para se candidatar ao COP, e a concentração de poderes no âmbito desse conselho em detrimento dos fóruns de delegados. Agora está especificado que somente os conselheiros titulares podem coordenar as reuniões dos fóruns regionais e temáticos, dos quais participam delegados e conselheiros. Outra mudança é o fato de participação na coordenação e nas comissões ser restrita aos conselheiros titulares. Isso expressa maior formalismo em um ambiente que historicamente foi marcado pela informalidade, apesar da existência de um regimento. Até então, conselheiros titulares e suplentes compartilhavam poderes e os suplentes participavam da reunião mesmo com a presença do titular. Parece que o aumento da concorrência por espaço político e recursos fez com que aplicação passasse a ser mais efetiva, substituindo a informalidade que anteriormente era aceita em função de um somatório de forças e da solução negociada para os conflitos.

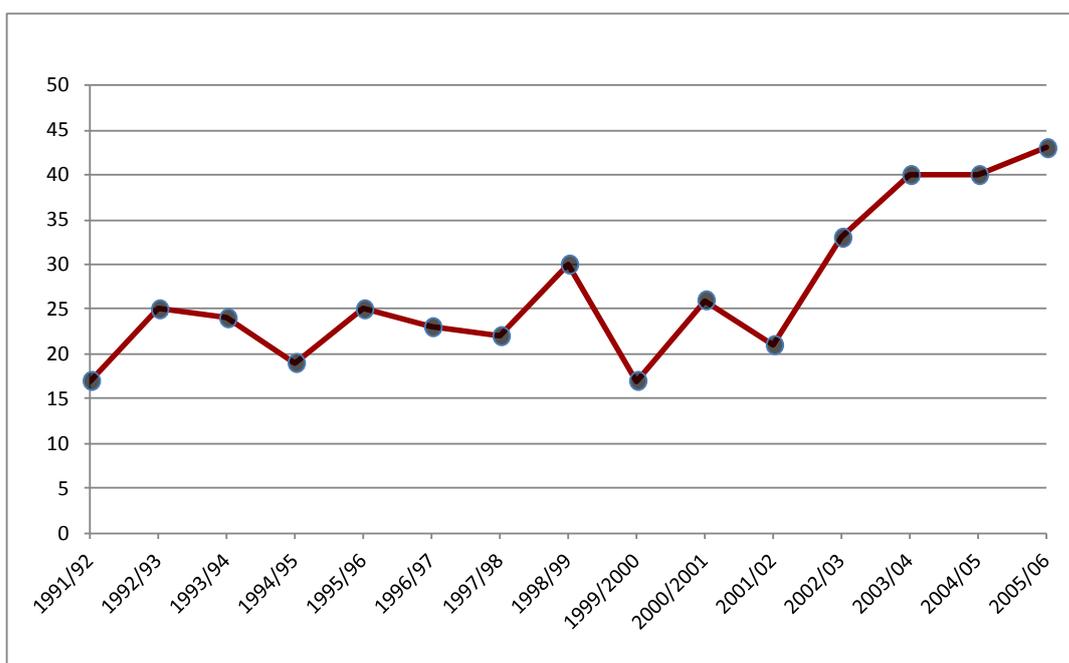
Outra mudança foi a exigência de experiência para candidatar a conselheiro do COP. Essa medida, somada às alterações que ocorreram a partir de 2005 em relação aos critérios para candidatura ao COP, favorece a formação de uma elite de conselheiros. Veja o quadro abaixo:

<i>Edições pesquisadas</i>	<i>Reeleição</i>	<i>Experiência como delegado</i>
1995	Uma reeleição	Não é necessário experiência anterior
1997	Uma reeleição	Não é necessário experiência anterior
1998	Uma reeleição	Não é necessário experiência anterior
2001	Uma reeleição	Não é necessário experiência anterior
2002	Uma reeleição	Não é necessário experiência anterior
2005	Uma reeleição	Um ano de participação em qualquer período do OP
2006	Uma reeleição	Um ano de participação em qualquer período do OP
2009	Reeleição ilimitada	Um ano de participação e mínimo de 50% de presença em reuniões nos últimos 5 anos
2011	Reeleição ilimitada	Um ano de participação nos <b>últimos 5 anos</b> do OP e mínimo de 50% de presença nesse período

**QUADRO 6 - Critérios para reeleição dos representantes para o COP**

Elaboração própria a partir dos regimentos.

Essa tendência já havia sido destacada no relatório de pesquisa divulgado pelo Banco Mundial. Nesse documento, com base em dados apresentados por Luciano Fedozzi em 2007, é ressaltada a baixa rotatividade dos membros eleitos para o COP, sobretudo, a partir de 2003. Veja o gráfico abaixo:



**GRÁFICO 4: Reeleição de delegados do COP - OP Porto Alegre - (1991-2006)**

Fonte: Banco Mundial, 2008; FEDOZZI, 2007.

Esse tipo de mudança nas regras sugere uma corrosão do processo institucional porque abala princípios fundamentais do OP como a ampliação a participação dos cidadãos e o incentivo à formação de novas lideranças. Outro problema relacionado com esta especialização das lideranças é a diminuição do controle sobre as ações governamentais na medida em que as lideranças mais influentes ocupam cargos na coordenação do OP, ampliando seus poderes e se constituindo como intermediários entre o Poder Executivo e o restante do COP.

Intensificaram, também, as exigências em relação às atribuições da Prefeitura. Na seção anterior foi destacado o distanciamento do Prefeito e dos Secretários Municipais das assembleias relacionadas com o OP. Observa-se agora uma tentativa, por parte dos conselheiros, de obrigar a Prefeitura a cumprir com a atribuição de fornecer todas as informações necessárias para a tomada de decisão por meio de regras específicas no regimento interno do COP. Entretanto, é uma medida ineficaz porque o COP não tem instrumentos para obrigar o Prefeito e seu secretariado a cumprir compromissos que dependem de negociação política. O quadro abaixo apresenta um resumo desse detalhamento das atribuições do Executivo.

Período	Principais Atribuições do Poder Executivo junto ao COP
1995 a 2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>-<b>Providenciar a infraestrutura</b> necessária ao funcionamento do Conselho - disponibilizando aos Conselheiros consultas a todas as informações relativas ao orçamento do Município de Porto Alegre, bem como o andamento das demandas e serviços e do Plano de Investimentos com a posição atualizada</li> <li>-<b>Manter a Secretaria Executiva do COP</b> - através da CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade).</li> <li>-<b>Abrir o processo de discussão anual da peça orçamentária e do Plano de Governo</b> - deve ser feito até 30 de abril de cada ano (30 dias antes de enviar a proposta da LDO – Lei de Diretrizes orçamentárias à Câmara de vereadores).</li> <li>-<b>Prestar contas da execução do Plano de Governo</b>, obras e atividades, definidas no exercício anterior (até o mês de abril).</li> <li>-<b>Propor metodologia para proceder o estudo da peça orçamentária</b> o início do processo de discussão de Plano de Governo e Orçamento e levantamento das prioridades da comunidade, bem como o cronograma de trabalho.</li> </ul>
2001 a 2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>-<b>Providenciar a infraestrutura e condições necessárias ao funcionamento do Conselho</b>, tais como: <i>local adequado com condições de ventilação, temperatura e sanitários compatíveis para o mínimo 100 pessoas, sonorização que permita a comunicação dos conselheiros(as) com plenária e com a mesa e telefone.</i></li> <li>-<b>Disponibilizar para os conselheiros(as) cursos qualificação técnica em área orçamentária.</b></li> <li>-<b>Disponibilizar informações</b> - relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre e sobre o andamento das demandas e serviços do Plano de Investimentos.</li> <li>-<b>Realizar reunião para detalhar projeto</b> antes da “Ordem de início” da obra.</li> <li>-<b>Emitir relatório justificando as demandas em atraso</b> antes de iniciar o Plano de Investimentos do ano seguinte.</li> <li>-<b>Assegurar transporte para os conselheiros e delegados</b> - quando forem convocados pelo Governo para inspecionar obras em locais distantes.</li> <li>-<b>Assegurar o funcionamento da Secretaria Executiva do COP</b>, devendo fornecer meios para o registro das reuniões.</li> <li>-<b>Apresentar a proposta de orçamento anual</b> no final do mês de agosto ou na primeira semana de setembro para ser apreciada.</li> </ul>

	Obrigações acrescentadas nos regimentos dos anos seguintes
2006	-Responder aos Conselheiros(as) das Regiões/Temáticas as questões levantadas pelos mesmos durante as reuniões.
2009	-Assegurar o registro em ata das reuniões do COP através de notas taquigrafadas com linhas numeradas ou gravação em fita magnética. - Colocar os Secretários(as), Presidentes(as) ou Diretores(as) de Secretárias de departamentos ou seus(s) Adjunto(a) à disposição do COP quando for agendado o comparecimento nas reuniões, evitando a sobreposição de agenda. -Justificar por escrito, na reunião seguinte, as faltas dos agentes públicos às reuniões – com base na avaliação da plenária do COP deve ser feito encaminhamento para o Prefeito Municipal para providências e retorno ao Conselho. - Apresentar o mapa de exclusão e carências da cidade antes da hierarquização das demandas nas regiões ou Temáticas.
2010	-O GPO deve apresentar o organograma de obras que a Prefeitura executará no ano vigente – deve ser realizado até o mês de maio de cada ano.

#### QUADRO 7 - Atribuições do Poder Executivo junto ao COP

Elaboração própria a partir dos regimentos.

É bastante evidente o quanto as exigências em relação à Prefeitura acrescentadas a partir do ano de 2006, expostas no quadro acima, refletem o distanciamento do Prefeito e do seu secretariado do OP e a ausência das informações necessárias para a tomada de decisão pelos conselheiros. Possivelmente, a intensificação da competição por recursos escassos faz o elo entre tais exigências, a queda nos investimentos e a baixa renovação de lideranças. Tanto por meio das atas de 2010 disponíveis para análise, como através da observação de reuniões é possível constatar a solicitação permanente, por parte dos conselheiros e delegados, do agendamento de visitas do Prefeito e de seus secretários nas diversas regiões para discutir as demandas atrasadas. Dessa forma, cada liderança busca manter a sua representatividade junto à sua comunidade tentando assegurar por meio de negociações individuais a liberação de recursos.

Em função dessas dificuldades, nas reuniões do COP os conselheiros têm ressaltado as suas expectativas em relação à retomada dos investimentos depois que José Fortunati assumiu a prefeitura de Porto Alegre. Ele era vice-prefeito e assumiu a vaga deixada por José Fogaça em função da candidatura deste ao governo do estado do Rio Grande do Sul em 2010. Fortunati participou do processo de construção do OP, por isso há uma grande esperança em relação à retomada dos investimentos na sua gestão. Dada a gravidade da situação, a atual gestão passou a discutir o “resgate de demandas antigas”. Em função disso, e

para enfrentar o déficit na execução, José Fortunatti propôs um levantamento das obras atrasadas e a priorização daquelas definidas a partir de 2005.

Realiza-se, dessa forma, uma espécie de repriorização da priorização. Isso acirra a disputa entre conselheiros e delegados, os quais, para garantirem a credibilidade junto às comunidades que participam do OP, lutam para assegurar a presença do Prefeito nas áreas com demandas atrasadas, tentando garantir, na presença dos moradores, algum compromisso com as obras. Evidentemente isso acentua o poder de troca do governo e aumenta o embate entre o OP e a Governança Solidária.

Deve-se ressaltar, também, que as mudanças no regimento, que se intensificaram a partir de 2008, têm sido feitas sem uma avaliação ampla do formato institucional da instância decisória e do papel do poder executivo. De uma forma muito diferente da definição das primeiras regras do OP, as mudanças atuais não contam, realmente, com o apoio da Prefeitura na sua fase de formulação. Enquanto no início da experiência as regras, que ainda vigoram em sua maioria, foram construídas conjuntamente pela Prefeitura e as lideranças comunitárias, agora os membros da coordenação do COP e algumas lideranças mais interessadas se encarregam da discussão e defendem seus pontos de vista sem avaliar, com parcimônia, as conseqüências de cada alteração e a possibilidade da regra ser realmente cumprida. Torna-se evidente que sem o respaldo da Prefeitura e a sua avaliação sobre as reais possibilidades do município não é possível construir um regimento praticável e condizente com a ideia de ampliação da participação dos cidadãos.

Frente a tais problemas a afirmação de que o OP de Porto Alegre é auto-regulado parece um mito. Afinal, sempre foi fundamental a participação do Poder Executivo para a formação de uma visão de conjunto e para realizar o somatório de forças necessário para o sucesso do OP. Na gestão Fogaça, em nome desse princípio de auto-regulação, os conselheiros e delegados foram entregues à própria sorte na medida em que podem estabelecer regras, mas não podem exigir do Executivo o cumprimento delas.

## **4.2 O Orçamento Participativo de Belo Horizonte**

O Orçamento Participativo foi implantado em Belo Horizonte em 1993 na primeira gestão da “administração democrático-popular”, composta por uma coalizão política entre PT e PSB que elegeu Patrus Ananias para Prefeito e Célio de Castro para Vice-prefeito.



Esse município possui atualmente três tipos de orçamento participativo: o OP Regional, o OP da Habitação e o OP Digital. A primeira experiência, o OP Regional, teve início em 1993 com o objetivo de viabilizar a discussão e a deliberação pública sobre investimentos em obras de . Desde a sua criação compreende as seguintes etapas: 1 - assembleias regionais, para prestação de contas e apresentação dos critérios a serem seguidos; 2 - reunião nos bairros, para levantamento das propostas; 3 - assembleias sub-regionais, para pré-seleção dos empreendimentos e eleição dos delegados para o Fórum Regional; 4 - vistorias, para estimativa de custos; 5 - caravana de prioridades, para visitar todos os locais com empreendimentos pré-selecionados; 6 - Fórum Regional - assembleia regional para deliberação final e escolha dos representantes da Comissão Regional de Acompanhamento e Fiscalização (COMFORÇA).

O segundo tipo de orçamento participativo foi iniciado em 1996, o OP da Habitação (OPH). Por meio de uma dotação orçamentária específica, o OPH passou a alocar recursos na construção de unidades habitacionais destinadas às famílias sem moradia e em precárias condições sociais. As famílias que participam do OPH são organizadas em núcleos do Movimento dos Sem-Casa de Belo Horizonte cadastrados na Secretaria Municipal Adjunta de Habitação (SMAHAB). Para participarem esses núcleos devem estar estabelecidos na cidade por um período mínimo de dois anos. As reuniões preparatórias acontecem em todas as regiões administrativas e a discussão final é realizada no Fórum Municipal de Habitação.

Para participar desse OP as famílias interessadas e que se encaixam no perfil dessa política devem procurar um núcleo de movimento pela moradia que seja cadastrado pela prefeitura para se filiar e participar do processo. A cada dois anos uma nova edição é iniciada seguindo as seguintes etapas: 1) o governo municipal define recursos financeiros e/ou o número de moradias a serem construídas no período; 2) o Conselho Municipal de Habitação define critérios para distribuição das unidades habitacionais, sobre a aplicação dos recursos e o prazo para cadastramento dos núcleos; 3) os núcleos se cadastram na Secretaria Municipal Adjunta de Habitação; 4) a Secretaria Municipal de Habitação mobiliza os núcleos de moradia, realiza o cadastramento, o credenciamento e a divulgação do processo; 5) nos Fóruns Regionais preparatórios são apresentados os critérios de distribuição de benefícios e os delegados por núcleo são definidos; 6) o Fórum Municipal de Habitação aplica os critérios para distribuição dos benefícios e elege os representantes na Comissão Fiscalizadora do Orçamento Participativo – COMFORÇA da Habitação; 7) os núcleos priorizam e indicam as famílias a serem beneficiadas; 8) a Secretaria Municipal de Habitação e o movimento por moradia tomam as decisões sobre a aquisição de terrenos, o desenvolvimento dos projetos e a

execução; 9) a Secretaria Municipal de Habitação promove a execução dos empreendimentos, realiza o acompanhamento social, as ações de geração de trabalho e renda, a implementação do financiamento e da titulação.

A fiscalização de todo o processo é realizada pela COMFORÇA da Habitação- que monitora a execução dos recursos aprovados no OPH – e pela Comissão de Ética, que averigua as denúncias de irregularidades dos núcleos dos sem casa na escolha de famílias e na condução do processo de indicação de beneficiários.

A terceira e mais recente experiência participativa, o OP Digital, foi viabilizada pelos recentes avanços tecnológicos. Nesse processo os empreendimentos são decididos por meio de uma votação que é realizada via internet e que é aberta a todos os eleitores do município. Tem o objetivo de envolver, também, os segmentos populacionais que não se sentem motivados a participar do OP Regional, potencializando a adesão da classe média e da juventude às deliberações sobre OP. Permite a definição de obras de maior abrangência, cujos custos extrapolam aqueles tradicionalmente alocados por meio do OP.

Para efeito de comparação com a experiência adotada em Porto Alegre será tomado como referência para análise nesta tese o OP Regional. Essa opção se justifica pelo fato de ser uma experiência que abre a possibilidade de participação para toda a cidade e em função do volume de investimentos realizados. Além disso, é a experiência mais antiga de Belo Horizonte e foi inspirada pelo OP de Porto Alegre.

#### **4.2.1 A primeira experiência: o OP 1994**

Para a implementação dessa primeira experiência foi constituída a Coordenação Geral do Orçamento. A primeira edição (OP-94), assim como todas as edições posteriores, recebeu um nome que se refere ao ano seguinte à sua realização porque as deliberações são incluídas no Projeto de Lei Orçamentária, regularmente encaminhado para a Câmara Municipal ao final de cada ano com vistas a definir os gastos para o ano subsequente.

Ficou definido que o caráter da participação da população deveria ser deliberativo, dessa forma, a população, em assembleias regionais, decidiria de fato os Planos Regionais de Obras a serem executadas pela Prefeitura com o orçamento do ano seguinte, de acordo com as prioridades orçamentárias definidas em cada Regional.

Para facilitar o acesso da população às assembleias, as nove regiões administrativas de Belo Horizonte (Barreiro, Centro-sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte,

Oeste, Pampulha e Venda Nova) foram subdivididas de acordo com os seguintes critérios: a) que cada região tivesse de 3 a 6 sub-regiões; b) as sub-regiões deveriam ter um número populacional equilibrado entre si; c) que não houvesse grandes barreiras físicas internas às sub-regiões. Essa subdivisão foi discutida com as Administrações Regionais e ajustada em função do tipo de organização populacional existente nas regiões, respeitando a área de atuação das associações de moradores.

A definição da quantidade de recurso para cada região teve por critério um *índice de qualidade de vida provisório* que levou em consideração critérios populacional e de renda. Com base nisso, optou-se pela seguinte distribuição de recursos: 1) 50% dos recursos foram distribuídos de forma equitativa entre as diversas Regionais; 2) os 50% restantes foram distribuídos segundo a realidade social de cada região (número de habitantes e renda média). Esse critério, elaborado a partir dos dados do IBGE (1991) e da Fundação João Pinheiro, foi adotado para transferir mais recursos para áreas mais carentes.

Entre a terceira rodada e o fórum regional, além do levantamento de custo das obras – realizado pelos órgãos executores SUDECAP e URBEL – ocorreram as Caravanas das Prioridades. Nelas, os delegados eleitos visitaram todas as solicitações de obras para permitir o conhecimento *in loco* de todas as demandas e propiciar uma visão ampla das necessidades da região.

As decisões finais sobre a aplicação dos recursos disponibilizados foram tomadas no fórum regional. Nessa assembleia regional deliberaram os delegados eleitos nas terceiras rodadas de assembleias sub-regionais. Esse fórum funcionava com base em um regimento definido pela coordenação geral do OP. O regimento estabelecia a seqüência dos trabalhos, as regras para aprovação dos empreendimentos, o credenciamento dos delegados e as regras para eleição da COMFORÇA.

A pauta das rodadas dessa primeira edição do OP foi preparada pela Coordenação Geral em discussão com os Administradores Regionais e com os Coordenadores de Participação Popular<sup>32</sup> (CPP). Definiram, também, que as rodadas do OP seriam dirigidas pelo Administrador Regional auxiliado por dois assessores que durante esse processo trabalhariam como secretários da mesa diretora. As diversas etapas e suas respectivas pautas estão resumidas no seguinte quadro:

---

<sup>32</sup> O CPP era um membro da assessoria dos titulares das diversas pastas envolvidas com o OP que ficava responsável pela operacionalização das ações. Além disso, participavam das diversas reuniões preparatórias e de avaliação do OP. Atualmente esta função é exercida pelo Gerente de Orçamento Participativo e continua a ser um cargo de confiança.

<b>Etapas</b>	<b>Participantes</b>	<b>Atividades</b>	<b>Tipo de Participação</b>
<b>1ª Rodada</b> Assembleia sub-regional	Moradores das sub-regiões. Representantes de Associações de moradores e outras entidades organizadas. Administrador Regional e equipe da PBH.	Esclarecimento sobre o orçamento municipal. Apresentação da situação econômico-financeira da PBH. Apresentação das realizações da prefeitura até aquele momento e dos projetos em fase de implementação. Explicações sobre o Orçamento Participativo: divisão das sub-regiões; etapas e sobre as próximas reuniões.	Direta
<b>2ª Rodada</b> Assembleia Sub-regional	Moradores das sub-regiões. Representantes de Associação de moradores e outras entidades organizadas. Administrador Regional e equipe da PBH.	Debate sobre a realidade social da região: públicos existentes e dados físicos sobre as vias públicas e rede de água e esgoto. Apresentação do montante de recursos para investimento na região. Discussão preliminar das prioridades da região. Distribuição do formulário para levantamento das prioridades.	Direta
<b>Reuniões nos bairros</b>	Associações Comunitárias e moradores. Representantes da Adm. Regional quando solicitados	Definir qual empreendimento será reivindicado	Direta
<b>3ª Rodada</b> Assembleia sub-regional	Moradores das sub-regiões. Representantes de Associação de Comunitárias e outras entidades organizadas. Administrador Regional e equipe da PBH.	Recebimento e apresentação dos formulários. Discussão das áreas e dos investimentos propostos. Pré-seleção dos empreendimentos. Eleição dos delegados da sub-região para o Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias.	Direta
<b>Caravana de Prioridades</b>	Delegados eleitos na 3ª Rodada. Administrador Regional e equipe da PBH.	Visita a todos os locais com solicitações de obras.	Indireta
<b>Estimativa de custo</b>	Técnicos da URBEL e da SUDECAP	Vistoria de cada empreendimento solicitado e estimativa de custo.	Indireta
<b>Forum Regional</b> Assembleia regional	Administrador Regional e equipe da PBH. Delegados eleitos na 3ª rodada para o Fórum Regional	Discussão e aprovação das obras para o Plano Regional de Obras. Eleição da COMFORÇA	Indireta
<b>Forum Municipal</b>	Prefeito Municipal e equipe de governo. Representantes da população que participaram do OP	Entrega ao Prefeito do plano de obras do OP-94.	

QUADRO 8 - Etapas do OP de Belo Horizonte – 1994

Fonte: elaboração própria com base nas diretrizes metodológicas da PBH.

O encerramento de todo processo aconteceu no Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias. Essa solenidade, que continua sendo realizada, foi organizada para que os representantes dos fóruns regionais possam formalizar a entrega dos Planos de Obras Regionais ao Prefeito e para que este se comprometa publicamente com a execução. Seria, sobretudo, um ato simbólico para dar peso político e fortalecer as decisões tomadas com a participação da população. Os investimentos aprovados através do OP, desde essa primeira edição, são incorporados ao orçamento total da Prefeitura. Desta forma, seu conteúdo passa a integrar a proposta orçamentária encaminhada à Câmara Municipal para apreciação dos vereadores.

Apesar do primeiro formato ter definido as etapas fundamentais de todas as edições posteriores, foi uma experiência marcada por fragilidades. O desconhecimento do processo por parte dos participantes aliado à deficiência na orientação técnica levou à aprovação de empreendimentos que apresentaram graves problemas na sua execução e a uma estimativa de custo tão precária que várias obras tiveram custo final muito acima do recurso destinado.

Na avaliação da Coordenação Geral o OP-94 apresentou os seguintes problemas: a) priorização muito pontual das obras sem considerar as interfaces com o entorno; b) desestruturação da Prefeitura para implementar as prioridades aprovadas; c) envolvimento insuficiente dos técnicos da Prefeitura no trabalho coletivo; d) falta de visão global da cidade e de projetos mais detalhados; e) participação incipiente dos órgãos setoriais; f) falta de comprometimento e envolvimento das concessionárias - COPASA e CEMIG.

#### **4.2.2 O Orçamento Participativo de 1995**

A partir de 1995, na primeira rodada, tornou-se desnecessário fazer esclarecimentos minuciosos sobre o formato do Orçamento Participativo e passou a ser relevante prestar contas dos orçamentos participativos anteriores. Esse mecanismo força o Executivo a cumprir os prazos ou a fornecer explicações sobre as razões dos atrasos que eventualmente ocorrem.

Nesse ano, foram disponibilizadas, já na primeira rodada, informações sobre as etapas do processo juntamente com a situação econômico-financeira da Prefeitura e os recursos disponíveis para o OP. A segunda rodada de assembleias populares tornou-se o espaço de distribuição dos formulários para indicação de obras e de recomendações para o seu preenchimento. Como tentativa de superar os problemas do OP-94, foram estabelecidos critérios com o objetivo de orientar a população sobre as condições técnicas que deveriam ser respeitadas na execução das obras.

No documento de avaliação do OP-95 a Prefeitura sugeriu um maior envolvimento dos técnicos e maior integração das COMFORÇAS. Além disso, para agilizar a execução das obras foi criada a Coordenação do Plano de Obras do Orçamento Participativo. Era composta pela Coordenação Geral do OP (Secretarias de Planejamento e Governo), pelas Administrações Regionais, pela SUDECAP e pela URBEL. Essa medida foi importante para superar os problemas de execução verificados em 1994, pois, embora o fluxo do processo decisório tenha sido assegurado, os problemas na execução dos empreendimentos poderiam

levar ao descrédito do processo e, conseqüentemente, a um retrocesso na experiência de participação.

Ainda no Orçamento Participativo de 1995, a Prefeitura procurou informar e discutir com a população as propostas do Plano Diretor que nesse período se encontrava em fase de elaboração. Além disso, como tentativa de compatibilizar as políticas públicas com as reivindicações da população e de discutir as despesas de custeio, a Prefeitura realizou, paralelamente ao processo regional da 1ª. e 2ª. rodadas, cinco fóruns setoriais envolvendo as áreas de Saúde, Educação, Desenvolvimento Social, Meio-ambiente e Administração. A expectativa era de que estes fóruns orientassem as deliberações de modo que fossem aprovados apenas os empreendimentos viáveis tecnicamente e condizentes com a capacidade financeira da Prefeitura. Por exemplo, deveria ser evitada a aprovação de uma creche sem que a Secretaria de Desenvolvimento Social tivesse previsão de recurso para mantê-la em funcionamento.

No entanto, os fóruns setoriais não foram uma experiência bem sucedida. Embora tenham sido criados para orientarem as decisões, passaram a ser uma instância de homologação, pois os órgãos setoriais não tinham nenhum poder de veto sobre as demandas apresentadas. Na avaliação da Prefeitura “a inexistência de experiências semelhantes anteriormente e a rápida preparação que antecedeu a realização dos Fóruns Setoriais prejudicaram a compreensão dos seus propósitos, levando à crítica de que tenha sido homologatório.”<sup>33</sup>

#### **4.2.3 O Orçamento Participativo de 1996**

Devido aos problemas anteriores, a partir de 1996, os fóruns setoriais foram suspensos. A Coordenação do Orçamento Participativo passou a pedir pareceres – sobretudo dos setores da Saúde, Educação e Meio Ambiente – sobre os empreendimentos que tivessem interface com as diretrizes políticas das diversas Secretarias Municipais. O parecer passou a fazer parte do processo desencadeado pelo preenchimento do formulário de reivindicação de obras. Tal processo era composto pelos seguintes documentos: a) formulário de indicação de prioridades; b) parecer do órgão setorial (se fosse o caso); c) formulário de vistoria; d) parecer do técnico que realizou a vistoria, juntamente com o croquis; e) estimativa de custo. Mas a preocupação em assegurar o processo participativo

---

<sup>33</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE . “Diretrizes Para o Aprimoramento do Orçamento Participativo.” SMP, maio de 1997, p. 06.

setorial somente foi equacionada a partir de 1998 com a Comissão Conselho da Cidade que será explicada mais à frente.

Além das preocupações com a conclusão dos empreendimentos aprovados nos orçamentos participativos anteriores, nesse OP a Prefeitura procurou promover o envolvimento de toda a equipe de governo com o processo. Para tanto foi iniciado um fórum de discussão do OP – composto pela Coordenação Geral, os Administradores Regionais e os coordenadores de participação popular – e foram realizadas duas reuniões de Secretariado com o Prefeito para debater a organização do OP-96.

No esforço de consolidar o OP foram intensificadas as campanhas publicitárias em rádio e TV, além da distribuição de folders, cartazes, cartilhas, adesivos e camisetas para a população.

Neste ano a primeira rodada deixou de ter o caráter sub-regional e passou a ser uma grande abertura regional com a presença do Prefeito Municipal, de membros do seu secretariado e de representantes da Câmara Municipal. Essa mudança significou uma diminuição das reuniões preparatórias e um maior peso político para a abertura do OP. Buscava-se, também, uma melhoria das relações com a Câmara Municipal: os vereadores passaram a ser convidados para a abertura regional e demais etapas de acordo com as áreas da cidade em que possuíam maior representação.

Além disso, ocorreram mudanças também nas regras para seleção e aprovação das prioridades. A partir desta edição o teto de obras indicadas na 3ª rodada passou para 25 e o número de obras aprovadas no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias seria de, no máximo, 14 empreendimentos. Nas duas primeiras edições o teto de 9 empreendimentos por região não foi respeitado, os representantes optaram por obras pontuais e de baixo custo de forma a contemplar um maior número de empreendimentos com o volume de recurso disponível. Em várias Regionais foram aprovados de 20 a 26 empreendimentos e durante a execução muitas delas se desdobravam devido à precária definição da dimensão da obra aprovada.

O grande número de obras aprovadas as duas primeiras edições esbarrou na capacidade operacional da Prefeitura e levou à adoção de critérios como: a limitação do número de empreendimentos; vistorias mais bem feitas e acompanhadas pelos representantes dos moradores; recomendação de obras mais estruturantes e que beneficiassem um maior número de pessoas. Além disso, na Segunda etapa foi apresentada uma pauta de investimento

e desenvolvimento regional, baseada nas demandas dos OP's anteriores, elaborada juntamente com as COMFORÇAS.

Outro aspecto importante de ser destacado é que neste OP foi introduzida a votação secreta em algumas Regionais. Desde então, a votação secreta tem acontecido nos casos de assembleias com grande número de representantes ou a critério da Administração Regional que é responsável pela operacionalização do processo.

#### **4.2.4 Balanço parcial das inovações entre 1995-1997**

Observando as inovações feitas no desenho institucional do OP de Belo Horizonte – sobretudo aquelas destinadas ao ajuste de políticas setoriais – é possível verificar que as primeiras experiências evidenciaram a necessidade de planejar o conjunto das ações da Prefeitura e a importância de um Plano Plurianual mais realista e ajustado às necessidades estruturais do município. A título de exemplo, deve-se ressaltar que a partir do OP-97 procurou-se aperfeiçoar a fiscalização e o monitoramento do OP através do Grupo Gerencial do Orçamento Participativo (GG-OP), composto pelas Secretarias de Planejamento, de Governo e de Fazenda; pelo Gabinete do Prefeito; pela Procuradoria Geral do Município; pelas Administrações Regionais e pelas autarquias - SUDECAP, URBEL e SLU. Este Grupo teve por objetivo definir metas e prioridades operacionais; sistematizar informações sobre o cronograma físico-financeiro dos empreendimentos e articular as responsabilidades dos diversos órgãos envolvidos com o OP.

Este esforço de planejamento, aliado à ampliação da participação, levou a ajustes na estrutura burocrática da PBH. Conforme documento da Prefeitura,

o Orçamento Participativo encontrou uma Prefeitura de Belo Horizonte despreparada para atuar, de forma eficaz, a partir dos princípios de programação. Os principais órgãos executores, SUDECAP e URBEL, possuem um banco precário de projetos executivos, o que dificultou sensivelmente a definição precisa do escopo de projetos e acompanhamento de sua execução. Além disto, prevalece também em ambos, junto aos organismos internos de licitação e administração orçamentária e financeira assim como de execução de obras, uma difusa cultura de programação, que tem imposto um vai-e-vem ineficaz ao andamento executivo das prioridades.

<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE . “Diretrizes Para o Aprimoramento do Orçamento Participativo.” SMP, maio de 1997 , p. 2



Dessa forma, junto com o esforço de democratizar o poder público municipal, os governos envolvidos com o OP têm encontrado o desafio da modernização administrativa e o conseqüente embate com a burocracia existente.

#### **4.2.5 A segunda gestão – 1997/2000**

O Orçamento Participativo de 1998 foi o primeiro de um novo governo municipal – gestão 1997/2000 – que assegurou a continuidade desta proposta. Como fruto de uma discussão que se iniciou em 1997, foi instituída neste ano a Comissão Municipal do Orçamento Participativo (CMOP), formada por 30 representantes da população (definidos a partir da escolha de três representantes de cada COMFORÇA regional) e 25 representantes do Governo Municipal. Esta comissão elaborou o processo do OP-98 e passou a organizar, juntamente com a Prefeitura, os Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias, além de apreciar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPA). A CMOP tinha o propósito de ser o comitê que deliberaria sobre as inovações que desde 1993 vinham sendo preparadas pela Coordenação Geral do OP.

No OP-98, a partir dessas novas diretrizes, procurou-se assegurar a continuidade do Orçamento Participativo e sanear o déficit orçamentário decorrente do custo final das obras aprovadas anteriormente. Desse modo, o OP-98 pode ser considerado um OP de transição, uma vez que a Prefeitura criou condições para modificações mais amplas que passariam a vigorar a partir de 1999.

Em 1998 as regras do processo continuaram as mesmas do ano anterior. No entanto, dada a necessidade de melhorar a qualidade das vistorias das obras e de tornar mais realista a previsão de custo, as equipes técnicas tiveram um maior período de tempo, entre as escolhas das demandas e as caravanas, para fazerem as avaliações de custo. Para resolver o déficit gerado pelas edições anteriores foi feito um acordo entre a Prefeitura e os membros da CONFORÇA para destinar a maior parte dos recursos do OP-98 para o pagamento dos empreendimentos atrasados. Essa edição funcionou nos moldes do OP-97, mas o número de empreendimentos aprovados foi bem menor do que nas edições anteriores.

Na avaliação da Prefeitura a realização de ajustes na votação e na execução das obras passou a ser fundamental para o aumento da participação popular e para a consolidação do OP. Os problemas decorrentes da condução do processo de aprovação, apresentados em uma avaliação feita pelo Fórum do Orçamento Participativo, relativos aos orçamentos de 94 a 97, foram os seguintes: a) falta de equipes e espaços adequados para o planejamento e a

realização das reuniões com as comunidades; b) formulários de indicação de obras preenchidos, muitas vezes, de forma confusa e imprecisa, dificultando o trabalho do vistoriador; c) período exíguo de vistorias; d) ausência de participação da comunidade nas vistorias; e) ausência de uma orientação técnica satisfatória por parte da PBH para a comunidade, acarretando priorização de obras nem sempre consideradas as mais necessárias e não dando continuidade às já executadas em outra edição do OP.

Quanto às questões decorrentes de dificuldades estruturais da Prefeitura, o Fórum do Orçamento Participativo apresentou os seguintes problemas: a) falta de maior integração entre SUDECAP, URBEL e Administrações Regionais, acarretando desencontros de informações e relações conflituosas entre os técnicos, fiscais e comunidade; b) falta de integração dos órgãos setoriais no processo de definição de políticas prioritárias para as diversas áreas e na participação efetiva junto à comunidade; c) ausência de um espaço para discussões políticas mais estratégicas, envolvendo as regionais; d) necessidade de estabelecer parceria com a comunidade para execução das obras tornando-as co-responsáveis pelo processo; e) grande volume de solicitações de alterações de projetos durante a execução das obras (por parte principalmente da área de saúde), acarretando atrasos na execução e maiores custos das obras; f) falta de rigor e critério unificado por parte dos fiscais para gerenciamento dos contratos, projetos, obras e serviços, tornando a ação do poder público pouco efetiva quanto à cobrança de prazos e qualidade.

A partir desta avaliação foram elaboradas sugestões de modificação nas regras do Orçamento Participativo que, em sua maioria, passaram a vigorar a partir de 1999. Dentre as mudanças introduzidas está a elaboração de Planos Globais para Vilas e Favelas. A aprovação desses planos passou a ser o primeiro passo para a conquista de urbanização nessas áreas. Esse procedimento, que atualmente denomina-se Plano Global Específico (PGE), visa estudar os problemas das vilas e favelas e apontar soluções. A sua elaboração segue três etapas: a) levantamento de dados através de entrevistas com moradores e da coleta de informações junto a vários órgãos como a BHTRANS, Copasa, Cemig, Secretarias Municipais de Gestão Regional e Conselhos Municipais; b) elaboração de um estudo sobre os principais problemas e as potencialidades da área; c) definição de prioridades, de ações necessárias e dos estágios de implementação. As intervenções contemplam regularização de terrenos, construção de moradias, eliminação de áreas de risco, além de aberturas de vias, drenagem, contenções e canalizações. O PGE é uma forma de orientar a aprovação de prioridades no OP e parece ter sido um importante passo para superação de obras pontuais com precária estimativa em termos de custo e da avaliação do seu impacto sobre o entorno.

O conjunto dessas avaliações e propostas evidenciam o esforço da Prefeitura para abrir caminhos para implementação dessa política pública. A busca de um novo formato é muito mais do que o rotineiro exercício de aperfeiçoamento de um desenho institucional, é a tentativa de superação de graves problemas e de desafios para a administração pública. A incorporação da participação política, por um lado, democratiza o processo decisório, e, por outro, evidencia os limites operacionais da Prefeitura, o emperramento da estrutura burocrática e a limitação dos recursos financeiros.

#### **4.2.5.1 O OP de 1999/2000: as primeiras experiências com um novo formato**

A partir dessa edição e em decorrência das mudanças que foram preparadas na edição anterior foi introduzido um novo formato para o OP. As principais inovações foram o caráter bienal do OP, a adoção de critérios de planejamento na seleção das obras e a discussão de políticas setoriais. Estas mudanças foram discutidas pela Coordenação Geral do Orçamento Participativo e aprovadas pela Comissão Municipal do Orçamento Participativo (CMOP).

Como OP passou a ser realizado de dois em dois anos, o volume de recursos disponíveis passou a ser correspondente ao montante que era destinado em duas edições anuais. Torná-lo bienal visava, também, melhorar a capacidade de resposta e planejamento da Prefeitura na realização das obras. Além disso, as regras para aprovação dos empreendimentos sofreram alterações. As mudanças foram as seguintes:

- a) foi eliminada a segunda etapa, de modo que as questões discutidas anteriormente na segunda rodada passaram a ser tratadas na primeira e a pré-seleção dos empreendimentos e eleição dos representantes que aconteciam na terceira rodada passaram a ser realizados na segunda;
- b) as reuniões nos bairros para definição das reivindicações passaram a acontecer entre a primeira e a segunda rodada;
- c) foram adotados critérios técnicos e de planejamento para uma distribuição mais justa dos recursos. São eles: a) abrangência social – para medir o número de moradores beneficiados pela reivindicação; b) relevância social – para quantificar o número de vezes que a obra foi apresentada em edições anteriores sem ter sido aprovada. A aplicação desses critérios foi orientada por uma tabela que vigorou apenas em 1999;

- d) a Administração Regional passou a ter que fazer uma pré-triagem das demandas, havendo algum impedimento legal ou técnico a comunidade deve substituir a reivindicação;
- e) o período de vistoria foi ampliado e a estimativa de custo passou a ser entregue aos delegados na Caravana de Prioridades;
- f) novos critérios para eleição de representantes. As faixas para a definição do número de delegados são as seguintes: de 1 a 200 participantes, 1 representante para cada 10 participantes; de 201 a 410, 1 representante para cada 15 participantes; acima de 400, 1 representante para cada vinte participantes. Além desses, cada associação comunitária legalmente constituída tem direito a um representante; e 20 vagas de delegados são distribuídas para as demais entidades existentes na região.

A partir dessa edição uma publicação com as regras passou a ser entregue na primeira rodada, conferindo ao processo maior organização. No quadro abaixo constam as etapas do Orçamento Participativo implementadas em 1999 e que prevalecem até os dias atuais.

<b>Etapas</b>	<b>Participantes</b>	<b>Atividades</b>	<b>Tipo de Participação</b>
<b>1ª Rodada</b> (Assembleia regional)	Moradores das sub-regiões. Representantes de Associações comunitárias e outras entidades organizadas. Administrador Regional e equipe da PBH.	Esclarecimento sobre o orçamento municipal. Prestação de contas dos OP's anteriores. Apresentação do montante de recursos para investimento na região. Apresentação das diretrizes gerais. Distribuição de um formulário para levantamento e descrição das prioridades.	Direta
<b>Reuniões nos bairros</b>	Moradores e representantes de Associações Comunitária e/ou entidades gerais. Representantes da Adm. Regional quando solicitados	Definir qual empreendimento será reivindicado	Direta
<b>2ª Rodada</b> (Assembleia sub-regional)	Moradores das sub-regiões. Representantes de Associações Comunitárias e outras entidades organizadas. Administrador Regional e equipe da PBH.	Pré-seleção de 25 empreendimentos.  Eleição dos delegados para Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias.	Direta
<b>Estimativa de custo.</b>	Técnicos da URBEL e da SUDECAP.  Representante dos moradores.	Vistoria de cada empreendimento solicitado e estimativa de custo.	Indireta
<b>Caravana de Prioridades</b>	Delegados eleitos na 2ª rodada.  Administrador Regional e equipe da PBH.	Visita a todos os locais com solicitações de obras.	Indireta
<b>Fórum Regional</b> (Assembleia Regional)	Administrador Regional e equipe da PBH.  Delegados eleitos na 2ª rodada para o Fórum Regional.	Discussão e aprovação das obras que irão compor o Plano Regional de Obras.  Eleição da COMFORÇA.	Indireta
<b>Encontro Municipal</b>	Prefeito Municipal e equipe de governo. Delegados e moradores que participaram do OP	Entrega ao Prefeito dos Planos de Regionais Obras.	Indireta

**QUADRO 09 - Etapas do OP de Belo Horizonte a partir de 1999**

Fonte: elaboração própria com base nas diretrizes metodológicas da PBH.

#### 4.2.5.2 O OP 2001/2002: o fim da transição para o novo formato

Até 1999 os recursos eram distribuídos considerando a divisão regional da cidade, a população e a renda média em cada uma das regiões. Na edição seguinte, o OP-2001/2002, dois novos fatores foram considerados na distribuição dos recursos. Primeiro uma nova regionalização da cidade, dividida agora em 81 áreas homogêneas, as Unidades de Planejamento (UP), sendo que os grandes aglomerados de vilas e favelas constituem unidades independentes. O segundo, um índice capaz de calcular diretamente a carência de serviços e equipamentos urbanos, o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU)<sup>35</sup>. Dessa maneira, quanto mais populosa e mais carente for uma UP, mais recursos ela recebe, a intenção é contribuir para elevar o índice de qualidade de vida nas diversas unidades regionais. Além dessas modificações o regimento apreciado pelo Conselho da Cidade continha as seguintes inovações:

- a) foi estabelecido o número mínimo de 10 moradores na lista de presença anexada à ata da reunião realizada nos bairro para definição das reivindicações;
- b) ficou estabelecida uma presença mínima de 0,5% da população da sub-região na segunda rodada. Se o número for inferior à quota mínima haverá uma diminuição proporcional dos recursos, os quais são redistribuídos para as demais sub-regiões que cumpriram com a quota mínima. No caso de todas as sub-regiões ficarem abaixo da quota, as sobras retornam ao Tesouro Municipal;
- c) para participar da pré-seleção das demandas o morador deve ter idade acima de 16 anos e comprovar o seu endereço;
- d) passou a ser obrigatória a participação dos delegados na Caravana de prioridades. Em caso de não comparecimento do delegado efetivo ou do suplente, eles perdem o mandato;
- e) foi estabelecida uma nova pontuação técnica das demandas com base no IQVU;
- f) nenhuma comunidade (bairro ou vila) pode ter mais de um empreendimento aprovado;

---

<sup>35</sup> O IQVU aplicado em 2000 se baseava em 81 indicadores de qualidade de vida pesquisados em cada UP. Os indicadores foram agrupados nas seguintes áreas: abastecimento, assistência social, educação, esportes, cultura, habitação, urbana, meio ambiente, saúde, serviços urbanos (como agências bancárias, taxi, correio, telefones públicos, entre outros) e segurança urbana.



As regras ficaram definidas de forma mais objetiva e o controle do Poder Executivo sobre a definição dos empreendimentos aumentou. Apesar de ser um mecanismo em constante aperfeiçoamento, nos fóruns regionais dessa edição adotou-se o voto secreto em substituição da negociação realizada nos subgrupos. Desde o OP-96 algumas Regionais recorriam à votação secreta. A diferença é que desta vez está constando nas orientações da Coordenação Geral do OP.

#### **4.2.6 A terceira gestão – 2001/2004**

Seguindo a lógica bienal, em 2002 realizou-se a primeira edição do Orçamento Participativo das duas previstas para essa gestão municipal. A primeira edição dessa etapa, o OP 2003/2004 consolidou as mudanças que foram introduzidas em 1999 e trouxe mais inovações. As mudanças foram as seguintes:

- a) o IQVU foi atualizado com base nos dados do censo de 2000 e passou a considerar 54 indicadores, agregados em 10 aspectos relativos à oferta de bens e serviços urbanos (considerados como indicadores de qualidade de vida) para as 80 unidades de planejamento<sup>36</sup>.
- b) foram definidas áreas prioritárias para a inclusão social<sup>37</sup> nas quais as condições de pobreza estão concentradas e por isso seriam alvo de atenção da administração municipal. As demandas localizadas nestas áreas recebem um peso extra que se traduz em fator multiplicador dos votos na 2ª rodada e no Fórum Regional. Para definição das áreas de maior vulnerabilidade social são considerados indicadores de renda, educação, saúde e saneamento básico;
- c) a definição final do Plano Regional de Empreendimentos deve conter, obrigatoriamente, no mínimo um empreendimento das Áreas Prioritárias para Inclusão Social;

<sup>36</sup> Os aspectos considerados como indicadores de qualidade de vida para as 80 unidades de planejamento são: abastecimento, cultura, educação, esportes, habitação, urbana, meio ambiente, saúde, serviços urbanos e segurança urbana.

<sup>37</sup> O mapa com a identificação dessas áreas está no anexo A. Esta estratégia envolve a articulação do OP regional com o Programa BH Cidadania. Este programa desenvolvido pela prefeitura tem como público-alvo famílias em situação de vulnerabilidade social e visa a inclusão social. É realizado pelas nove Secretarias Adjuntas de Coordenação Regional e tem por objetivo a oferta de programas de qualificação sócio-profissional e geração de trabalho e renda. A expansão do BH Cidadania é uma meta a ser cumprida através da sua articulação com as demais políticas públicas da prefeitura. PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. Revista Pensar BH – Política Social: Secretaria Municipal da Coordenação de Política Social, no. 4, agosto/outubro, 2002

d) foi criada uma sub-região especial denominada DRENURBS – PAMPULHA<sup>38</sup>.

A articulação do Orçamento Participativo com os programas BH-Cidadania e DRENURBS-PAMPULHA demonstra sua importância enquanto instrumento de planejamento e implementação de políticas públicas. A vinculação de parte dos recursos destinados ao OP a outros programas da Prefeitura explicita, também, o papel do Poder Executivo enquanto indutor e coordenador desse processo.

A título de ilustração, a forma de distribuição dos recursos para as sub-regiões com base no IQVU e na aplicação da regra de presença mínima está demonstrada na figura apresentada na página seguinte.

Outro aspecto importante de ser observado é que o nível de aprovação e execução de demandas é similar em todas as regiões administrativas de Belo Horizonte. Por isso, a obras do OP têm impacto em toda a cidade. Essa última informação está ilustrada no mapa de obras concluídas que está no anexo B.

---

<sup>38</sup> Tal medida se deve ao fato da Região da Pampulha ser estratégica para Belo Horizonte e ter passado a receber um montante menor de recursos desde a utilização do IQVU, pois trata-se de uma região bem servida de serviços urbanos e com um número de habitantes inferior às demais regiões. Na avaliação da Prefeitura a Pampulha é uma Região peculiar no aspecto sanitário-ambiental com uma importância que extrapola os limites regionais – dentre as bacias elementares em estudo pela prefeitura, várias pertencem à Bacia da Pampulha. Por tudo isso, foi definido um recurso de 1.400.000.00 destinado a uma intervenção prevista nos diagnósticos sanitário-ambientais do DRENURBS, dentre as bacias elementares situadas na regional, apontada pela população. PREFEITURA DE BELO HORIZONTE. “Orçamento Participativo 2003/2004: a gente faz uma BH melhor”. SMGPCG; SMPCG; ACS, 2003.



Dados da Participação e dos Recursos da 2ª Rodada do OP 2011/2012									
Regional	Sub	Nº de Demandas Aprovadas	Presença Mínima por Sub	Nº de Participantes na Plenária	Nº de Delegados (Plenária)	Recursos por Sub	% de Recursos x Presença Mínima	Recursos Final por Sub	
Barreiro	1	5	316	512	63	R\$ 3.465.218,60	100%	R\$ 3.653.822,59	
	2	4	259	189	27	R\$ 2.385.072,71	73%	R\$ 1.740.458,46	
	3	4	166	202	24	R\$ 1.781.423,04	100%	R\$ 1.878.381,86	
	4	5	300	1274	126	R\$ 3.467.785,15	100%	R\$ 3.656.528,83	
	5	4	271	515	54	R\$3.129.062,27	100%	R\$ 3.299.370,03	
	<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>1312</b>	<b>1312</b>	<b>2692</b>	<b>294</b>	<b>R\$14.228.561,77</b>		<b>R\$ 14.228.561,77</b>
Centro-Sul	1	2	319	150	23	R\$ 2.928.396,91	47%	R\$ 1.376.989,14	
	2	4	110	269	31	R\$ 2.613.425,76	100%	R\$ 2.613.452,76	
	3	6	195	510	63	R\$ 4.243.214,03	100%	R\$ 4.243.214,03	
	<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>624</b>	<b>929</b>	<b>98</b>	<b>R\$ 9.785.036,70</b>		<b>R\$ 8.233.628,93</b>	
Leste	1	5	266	780	75	R\$ 3.079.162,56	100%	R\$ 3.079.162,56	
	2	2	132	163	21	R\$ 1.360.076,91	100%	R\$ 1.360.076,91	
	3	7	398	576	47	R\$ 3.649.593,31	100%	R\$ 3.649.593,31	
	4	5	198	729	78	R\$ 2.995.937,53	100%	R\$ 2.995.937,53	
	<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>994</b>	<b>2248</b>	<b>221</b>	<b>R\$11.084.770,31</b>		<b>R\$ 11.084.770,31</b>	
Nordeste	1	7	263	594	63	R\$ 2.480.013,26	100%	R\$ 2.480.013,26	
	2	3	119	269	31	R\$ 372.861,68	100%	R\$ 372.861,68	
	3	3	211	225	25	R\$ 600.590,78	100%	R\$ 600.590,78	
	4	4	254	281	30	R\$ 2.668.087,33	100%	R\$ 2.668.087,33	
	5	7	348	366	43	R\$ 1.818.833,36	100%	R\$ 1.818.833,36	
	6	1	123	227	22	R\$ 1.045.485,29	100%	R\$ 1.045.485,29	
	<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>1318</b>	<b>1962</b>	<b>215</b>	<b>R\$ 8.985.871,70</b>		<b>R\$ 8.985.871,70</b>	
Noroeste	1	5	340	304	39	R\$ 4.116.439,06	90%	R\$ 3.692.857,48	
	2	6	178	194	26	R\$ 1.661.595,27	100%	R\$ 1.661.595,27	
	3	2	88	187	21	R\$ 1.002.679,69	100%	R\$ 1.287.967,12	
	4	5	359	945	82	R\$ 4.504.375,12	100%	R\$ 5.785.740,26	
	5	4	348	243	30	R\$ 3.788.766,97	70%	R\$ 2.645.695,98	
	<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>1313</b>	<b>1873</b>	<b>198</b>	<b>R\$ 15.073.085,11</b>		<b>R\$ 15.073.856,11</b>	
Norte	1	4	242	215	28	R\$ 2.630.624,62	89%	R\$ 2.337.125,18	
	2	3	142	323	29	R\$ 1.867.943,98	100%	R\$ 1.927.464,30	
	3	6	381	554	68	R\$ 4.731.735,35	100%	R\$ 4.882.507,74	
	4	7	216	283	43	R\$ 2.611.301,92	100%	R\$ 2.694.508,65	
	<b>Total</b>	<b>20</b>	<b>981</b>	<b>1284</b>	<b>168</b>	<b>R\$ 11.841.605,87</b>		<b>R\$ 11.841.605,87</b>	
Oeste	1	6	357	564	65	R\$ 4.420.803,78	100%	R\$ 4.420.803,78	
	2	10	198	280	38	R\$ 2.036.693,55	100%	R\$ 2.036.693,55	
	3	4	127	163	17	R\$ 2.904.822,81	100%	R\$ 2.904.822,81	
	4	5	244	318	40	R\$ 2.153.266,28	100%	R\$ 2.153.266,28	
	<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>926</b>	<b>1325</b>	<b>160</b>	<b>R\$ 11.515.586,42</b>		<b>R\$ 11.515.586,42</b>	
Pampulha	1	4	26	119	22	R\$ 321.823,98	100%	R\$ 321.823,98	
	2	4	55	329	35	R\$ 559.989,65	100%	R\$ 559.989,65	
	3	9	134	538	56	R\$ 1.454.050,51	100%	R\$ 1.454.050,51	
	4	8	162	334	40	R\$ 1.888.526,67	100%	R\$ 1.888.526,67	
			DRENURBS				R\$ 1.925.000,00	100%	R\$ 1.925.000,00
	<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>377</b>	<b>1320</b>	<b>163</b>	<b>R\$ 6.149.390,81</b>		<b>R\$ 6.149.390,81</b>	
Venda Nova	1	2	155	182	21	R\$ 1.705.500,75	100%	R\$ 1.705.500,75	
	2	3	260	31	27	R\$ 2.936.809,56	100%	R\$ 2.936.809,56	
	3	4	222	703	48	R\$ 2.942.215,57	100%	R\$ 2.942.215,57	
	4	4	372	384	32	R\$ 4.413.814,75	100%	R\$ 4.413.814,75	
	5	2	86	96	9	R\$ 1.079.644,51	100%	R\$ 1.079.644,51	
	6	3	135	147	15	R\$ 1.423.605,56	100%	R\$ 1.423.605,56	
	<b>Total</b>	<b>18</b>	<b>1230</b>	<b>1822</b>	<b>152</b>	<b>R\$ 14.501.590,70</b>		<b>R\$ 14.501.590,70</b>	
<b>Total Geral</b>		<b>188</b>	<b>9.075</b>	<b>15.455</b>	<b>1.669</b>	<b>R\$ 103.192.349,39</b>		<b>R\$ 101.614.862,53</b>	

#### Distribuição dos recursos no OP de Belo Horizonte

Fonte: Plano Regional de Empreendimentos, 2011/2012.

#### 4.2.7 A quarta gestão – 2005/2008

Nesta gestão aconteceram as edições 2007/2008 e 2009/2010 do OP Regional. Não foram feitas mudanças nas etapas e regras do OP, mas os critérios para apresentação de demandas foram mais detalhados. Por isso, no caderno de metodologia da edição 2007/2008 foram incluídos alguns itens que tratam especificamente de critérios para apresentação de demandas. Dentre os novos critérios deve-se destacar:

- a) as demandas de construção e/ou ampliação devem ser vinculadas à existência de terrenos ou desapropriação. No caso de doação ou permuta de terreno o processo deve estar concluído junto à Prefeitura (com aprovação da Procuradoria Geral do Município) antes da segunda rodada;
- b) ficou impedida a aprovação de terreno em um OP e a construção de equipamento em outro OP;
- c) foi vetada a aprovação de recurso exclusivamente para projeto, tanto de quanto de edificações;
- d) foi vetada a aprovação de execução de obras de edificações e de viária em Áreas de Preservação Ambiental, à exceção de obras que visem a conservação ambiental dessas áreas;
- e) na construção e ampliação de unidade de atendimento passou a ser obrigatória a inclusão dos gastos com equipamentos. No caso de despesa de custeio, deve ser calculada por um ano e incluir os gastos com o décimo terceiro salário para recursos humanos;
- f) ficou impedida a aprovação de empreendimentos em áreas que sejam de domínio do DNIT, DER, RFFSA, FCA, DEMETRÔ/CBTU e do Estado;
- g) ficou impedida, dentro da política de Assistência Social, a construção de equipamentos como: Centro Social, Centro de Integração, Centro-Dia para portadores de deficiência e idosos.

Como é possível observar, a partir dessa edição os critérios técnicos passaram a refletir exigências que dizem respeito ao trabalho das equipes de vistoria. Deve-se interrogar se até então esses critérios não estavam sendo observados e, consequentemente, estariam gerando a substituição de demandas ou se passaram a ser descritos para ampliar o poder de veto da equipe técnica da Prefeitura. De toda forma, ilustra o crescente poder da burocracia neste processo.

Além disso, nesse período foi retomada da discussão em grupo no Fórum Regional. Dessa forma, antes da votação secreta que define as prioridades regionais, os delegados voltaram a se dividir em grupos para aprovar uma proposta de plano de obras. Em seguida as diferentes propostas de chapas são apreciadas em plenário, sendo escolhida aquela com maior votação.

Outra importante questão a ser observada é a ênfase dada, nesta gestão, aos projetos de infraestrutura de grande porte como a melhoria dos grandes corredores de trânsito, inclusive por meio do OP digital. No entanto, essa priorização parece ter causado um impacto negativo no OP Regional na medida em que o volume de recurso destinado a esse OP se manteve praticamente inalterado enquanto a capacidade de investimento do município cresceu. Esta questão foi evidenciada por Briam Wampler (2010) em um estudo recente sobre o OP de Belo Horizonte, no qual, demonstra que houve um declínio no nível de recursos destinados ao OP. Veja a tabela abaixo:

Ano	Alocação de recursos do OP (milhões de R\$)	Gastos com Investimentos totais (milhões R\$)	% recursos alocados com OP sobre o total de investimentos
1995	33	118	28,0
1996	34	129	26,0
1997	21	112	18,0
1998	37	97	38,0
1999	37	190	19,0
2000	43	170	25,0
2001	44	160	27,0
2002	45	177	25,0
2003	46	270	17,0
2004	50	290	17,0
2005	50	240	20,0
2006	50	488	10,0
2007	50	504	9,9
2008	55	822	6,7

QUADRO 10 - Percentual de recursos do OP de Belo Horizonte sobre investimentos totais  
Fonte: Wampler, 2010, p. 411.

Como se vê, embora os valores destinados ao OP tenham aumentado desde 1995, houve uma redução acentuada em relação à proporção de recursos destinados a investimento. O recurso destinado ao OP de 1995 correspondia a 28% do total destinado a investimentos,

passou para 17% em 2003, chegando a apenas 6,7% dos recursos disponíveis para investimento em 2008.

#### **4.2.8 A quinta gestão – 2009/2012: o OP perde centralidade?**

Esta gestão está em andamento e já realizou uma edição – o OP 2011/2012. O processo decisório é o mesmo, mas foram acrescentados alguns critérios para a apresentação de demandas, acentuando o papel da equipe técnica, conforme mencionado na seção anterior. Os critérios acrescentados foram os seguintes:

- a) o empreendimento solicitado não pode possuir cessão de uso para terceiro;
- b) não é permitida a aprovação de terreno sem vinculação com um empreendimento;
- c) não é permitida parceria informal para construção;
- d) o local da intervenção solicitada deve obedecer às normas do Plano Diretor, da lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do solo, do código de Posturas e dos Planos Globais Específicos (PGE).

Dentre os critérios acima, chama atenção a necessidade de destacar a obrigação de obedecer às normas do Plano Diretor, da lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do solo e do Código de Posturas, pois, são regras que antecedem o OP e devem ser observadas pelos técnicos responsáveis pela avaliação da viabilidade de cada empreendimento demandado.

É importante ressaltar, também, o novo enquadramento dado ao OP pela atual gestão. Agora, ele é apresentado como um dos projetos que constituem o novo modelo de gestão da Prefeitura, a Gestão Compartilhada. Essa proposta de gestão seria estruturada em 12 áreas de resultados compostas por 40 projetos sustentadores. Em conjunto tais projetos contemplariam mudanças nas áreas da saúde, educação, segurança, transporte, habitação, meio ambiente, geração de emprego, cultura e cidadania. O OP faria parte de um dos projetos sustentadores o com o objetivo de ampliar a participação da sociedade na gestão da cidade, incorporando novos segmentos e incrementando os investimentos em mobilização e capacitação da “representação social”.

Como se observa, a proposta de ampliar a participação dos cidadãos continua, contudo, o OP deixa de ser considerado como o elemento central de um formato de gestão e passa a ser mais um projeto, entre vários outros, de uma nova proposta de governo municipal.

Outro aspecto a ser ressaltado é a lentidão na execução. Conforme discussão anterior, a definição prévia dos recursos disponíveis e a manutenção desses recursos pela

Câmara de Vereadores, quando da votação da Lei Orçamentária Anual, tem assegurado a sobrevivência e o caráter deliberativo desse OP. Além disso, o funcionamento bienal torna mais realista o processo de execução das demandas. Entretanto, esse cenário começou a ser alterado em função dos atrasos na execução dos empreendimentos priorizados. Desde 2008 que os delegados das COMFORÇAS regionais passaram a reclamar da lentidão na realização das obras e mais recentemente passaram a solicitar apoio dos Vereadores para pressionarem a Prefeitura<sup>39</sup>.

Em 2008, por ocasião da campanha para as eleições municipais, os delegados passaram a reivindicar a criação de uma COMFORÇA Municipal como forma de ampliar o controle sobre as definições relacionadas com o OP. Reivindicaram um papel mais atuante dos delegados das COMFORÇAS na definição das regras e denunciaram que o fato de se limitarem ao acompanhamento do desenvolvimento das obras seria agir como se fossem fiscais da Prefeitura. A COMFORÇA Municipal foi criada por meio de decreto em março de 2010, mas ainda não possui um regimento próprio e nem alcançou o espaço desejado na relação com a Prefeitura.

Segundo essas lideranças, o governo municipal estaria engessando o OP em função da definição de regras que seriam incompatíveis com o seu crescimento e, também, devido à restrição dos recursos financeiros. Além disso, continuam reivindicando maior interação entre os técnicos da Prefeitura e as lideranças comunitárias. Entendem que esses problemas estariam gerando desgastes e o esvaziamento das reuniões com as comunidades. Em função dessas dificuldades, tais delegados além de apostarem no papel articulador da COMFORÇA Municipal, passaram a reivindicar que o OP de Belo Horizonte seja garantido por lei específica e que a definição dos recursos seja associada ao PIB do município<sup>40</sup>.

Dessa forma, além do novo enfoque da gestão municipal, marcado pela eficiência administrativa, essa experiência tem sido confrontada com a diminuição dos investimentos e com atrasos na execução das obras. Estes fatos sugerem que o OP perdeu o papel central que tinha na Prefeitura de Belo Horizonte.

Os gráficos abaixo apresentam um levantamento das obras concluídas desde a primeira experiência e permitem visualizar essa morosidade na execução das demandas aprovadas. Entretanto, deve ficar claro que a forma de apresentação da informação pela

---

<sup>39</sup> Essas informações estão em blogs que algumas lideranças criaram para divulgar o andamento das obras e reuniões: <<http://comforcamunicipal.blogspot.com>>; <<http://www.uniblog.com.br/opdanordeste>>; <<http://www.comforcapampulha.blogspot.com>>

<sup>40</sup> Disponível em: <[https://docs.google.com/View?id=dhtqtr5m\\_0cd2cbtds](https://docs.google.com/View?id=dhtqtr5m_0cd2cbtds)> e em: <<http://comforcamunicipal.blogspot.com>>

Prefeitura de Belo Horizonte pode estar suavizando as dificuldades porque sob a definição de obras em andamento pode acontecer diversas situações como: obra iniciada e interrompida; demandas sem licitação para projeto; projeto ou obra licitada, mas sem ordem de serviço; licitação de projeto em andamento; projeto em andamento ou obra em andamento. Dessa forma, não é possível separar a informação sobre execução lenta da informação sobre empreendimentos que não saíram do papel. Veja o gráfico:

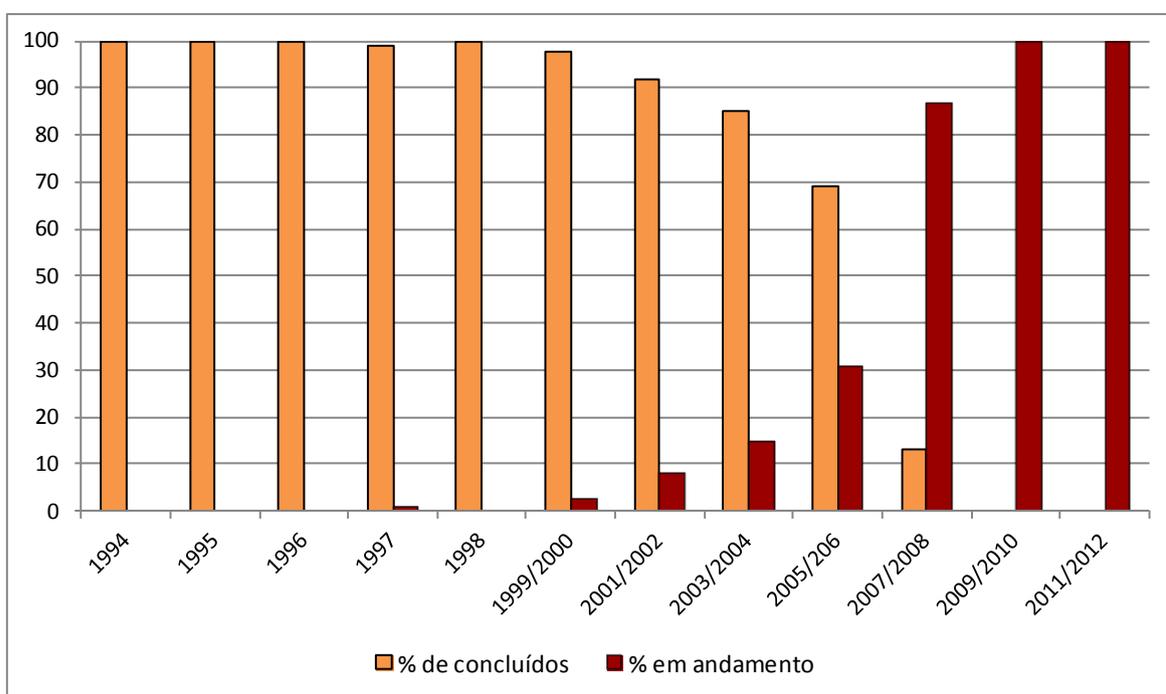
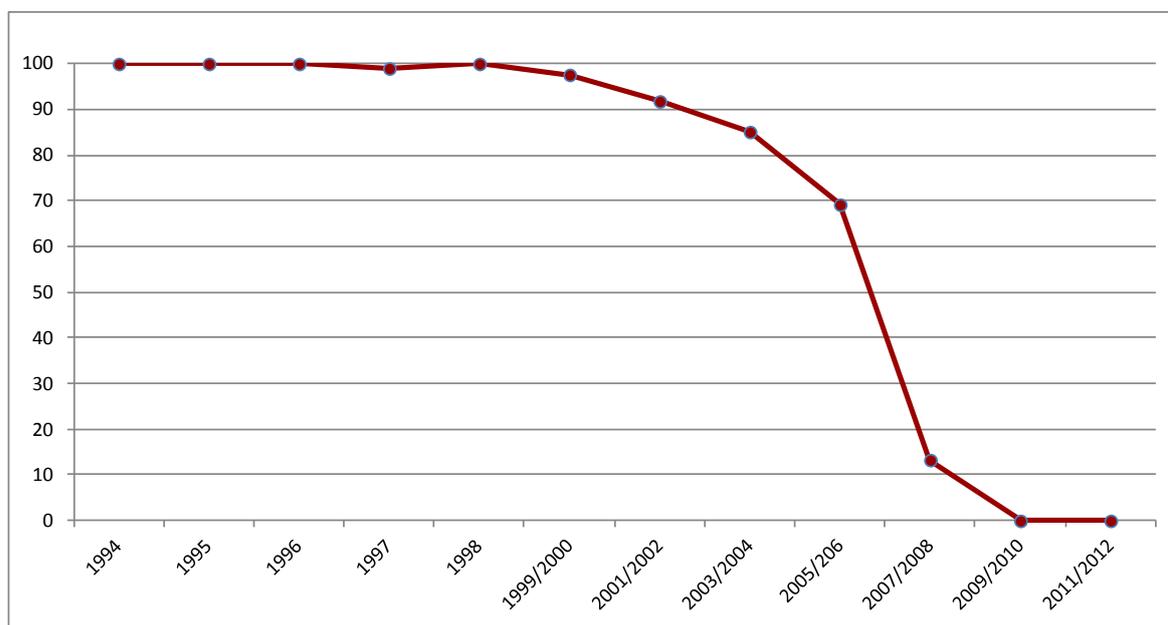


GRAFICO 5 - Empreendimentos concluídos e em andamento OP de Belo Horizonte (1994-2012)

Fonte: elaboração própria com base nas informações da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento, outubro de 2011

Em função da forma de apresentação dos dados mencionada acima, no gráfico abaixo são apresentados os resultados com base, apenas, nas obras totalmente concluídas. Veja que a queda no nível de execução é bastante acentuada, mesmo considerando que o intervalo entre as edições é de dois anos.



**GRAFICO 6 - Percentual empreendimentos concluídos OP de Belo Horizonte /1994-2011**

Fonte: elaboração própria com base nas informações da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento, outubro de 2011

### 4.3 Síntese do desenho institucional do OP de Porto Alegre e de Belo Horizonte

Para resumir os elementos que possibilitam a comparação das experiências em análise, nos quadros apresentados abaixo são destacadas as especificidades de cada formato institucional e o resumo do processo decisório. Essas informações serão mobilizadas no próximo capítulo como fundamento para análise da lógica representativa presente no OP e das características de cada processo decisório.

Características	Modelo de Orçamento Participativo	
	Porto Alegre	Belo Horizonte
<b>Gestões Consecutivas</b>	Seis gestões: 1989 a 2011	Cinco gestões: 1993 a 2011
<b>Divisão territorial</b>	O município está dividido em 17 regiões que são subdivididas em sub-regiões. Essa divisão não corresponde a uma estrutura administrativa descentralizada.	O município está dividido em 9 Regiões Administrativas. Este conjunto de regiões está subdividido em 41 sub-regiões e 81 unidades de planejamento – UP.
<b>Estratégias de inclusão e participação</b>	<p>A distribuição dos recursos para investimento envolve os seguintes critérios a cada edição do OP:</p> <p>1. Priorização das demandas pelos participantes dentre os 17 temas existentes.</p> <p>2. Critérios para distribuição dos investimentos (distribuição de nota de 1 a 4):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-carência de serviços ou ;</li> <li>-população total da região;</li> <li>-prioridade temática da região.</li> </ul>	<p>Os recursos disponíveis para investimentos por meio do OP são distribuídos, a cada edição, com base nos seguintes critérios:</p> <p>1-amplitude populacional e Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU): quanto maior a população e menor o IQVU, maior a quantidade de recursos recebidos;</p> <p>2-aprovação de no mínimo uma obra por sub-região e no máximo uma obra por bairro;</p> <p>3-mapeamento das sub-regiões especiais para assegurar recursos para áreas em situação de maior vulnerabilidade social;</p> <p>4-as áreas prioritárias para inclusão social recebem um peso maior na votação das obras;</p> <p>5- exigência de quórum para assegurar a totalidade dos recursos disponíveis por micro-região.</p>
<b>Formas de participação</b>	<p>Canais de participação via OP:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Plenárias Regionais</li> <li>-Plenárias Temáticas</li> <li>-Fórum Regional do Orçamento Participativo</li> <li>-Conselho Municipal do OP- onde são tomadas as decisões finais sobre as prioridades orçamentárias.</li> </ul>	<p>Existem três modalidades: OP Regional, OP da Habitação e OP Digital.</p> <p>Canais de participação via OP Regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Assembleias sub-regionais</li> <li>-Caravana de Prioridades</li> <li>-Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias - onde é tomada a decisão final sobre os empreendimentos a serem executados.</li> <li>-Comissões de Acompanhamento e Fiscalização – COMFORÇAS</li> </ul>
<b>Ações intersetoriais previstas</b>	<p>1-Integração das deliberações do OP com as políticas urbanas e sociais do município através da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local.</p> <p>2-Elaboração da Lei Orçamentária a partir da discussão no Conselho do Orçamento Participativo- COP.</p> <p>3-Discussão de políticas setoriais e obras de interesse para o conjunto dos cidadãos nas Plenárias Temáticas.</p>	<p>1-Grupo Gerencial do OP: reúne o conjunto dos órgãos municipais responsáveis pelo processo de formulação, execução e acompanhamento do OP.</p> <p>2-A aprovação de obras no OP deve seguir as diretrizes de programas sociais e de políticas urbanas. que integram as ações de governos. Dentre elas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-PGE - Plano Global Específico - organiza as para a regularização e urbanização das vilas e favelas.</li> <li>-Vila Viva – programa de saneamento, remoção de famílias e reestruturação urbana e vila e favelas;</li> <li>-Plano Municipal de Saneamento</li> <li>-Plano Diretor de Drenagem</li> <li>-BH Cidadania : promover a inclusão social das famílias residentes em áreas críticas.</li> </ul>

**QUADRO 11 - Características dos arranjos institucionais pesquisados.**

Fonte: elaboração própria.

Através do quadro apresentado acima é possível verificar algumas características que resumem os principais desafios das experiências de orçamento participativo e o reconhecimento internacional desse formato de gestão. Deve-se destacar, dentre elas, a preocupação com a inclusão social e a inversão de prioridades; a ampliação da participação política e a articulação de ações intersetoriais.

Outro aspecto relevante é o papel do Poder Executivo nesse processo decisório. Nas duas experiências analisadas cabe ao governo municipal a implementação, a coordenação



e a decisão sobre o volume de recurso financeiro a ser destinado a cada ano. Essas informações estão sintetizadas no quadro abaixo.

<b>Elementos do processo decisório</b>	<b>OP de Porto Alegre</b>		<b>OP de Belo Horizonte</b>	
<b>Principal instância decisória</b>	COP- Conselho do Orçamento Participativo (nível municipal).		Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias (em 9 regiões administrativas)	
<b>Quem decide</b>	Representantes (conselheiros) eleitos pelos participantes no nível sub-regional.		Representantes (delegados) eleitos pelos participantes no nível sub-regional.	
<b>Como decide</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regra da maioria.</li> <li>- Maioria simples.</li> <li>- Votação aberta.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Regra da maioria.</li> <li>- Maioria simples.</li> <li>- Votação secreta.</li> </ul>	
<b>Amplitude da decisão</b>	Os representantes decidem sobre demandas e temas de âmbito municipal.		Os representantes decidem sobre os empreendimentos a serem executados no âmbito da Regional.	
<b>Atribuições dos representantes</b> (conselheiros ou delegados)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir o Plano de Investimento e Serviços dentro dos critérios técnicos previamente estabelecidos.</li> <li>- Fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimento definido no COP.</li> <li>- Apreciar, emitir opinião ou alterar as seguintes definições governamentais: <ul style="list-style-type: none"> <li>-a proposta de Plano Plurianual a ser enviada à Câmara de Vereadores;</li> <li>-a Lei de Diretrizes Orçamentárias;</li> <li>- a proposta de orçamento anual do município;</li> <li>- proposta de política tributária ou de arrecadação;</li> </ul> </li> <li>- Indicar 8 conselheiros para compor a Coordenação do COP.</li> <li>- Indicar membros do COP para representantes em outros conselhos ou comissões.</li> <li>- Analisar, aprovar ou não a prestação de contas do Governo.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Aprovar um plano de investimento regional dentro dos critérios técnicos previamente estabelecidos.</li> <li>-Eleger os membros da Comforça- Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo</li> </ul>	
<b>Papel do Poder Executivo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir critérios técnicos e coordenar todo o processo.</li> <li>- Fazer a prestação de contas, principalmente da execução das decisões tomadas no OP e elaborar a peça orçamentária que será apreciada pelo COP.</li> <li>- Apresentar o volume de recurso disponível para execução do plano de investimento.</li> <li>- Fornecer toda a informação necessária para a tomada de decisão.</li> <li>- Garantir a necessária para realização de todo o processo do OP, bem como, da Secretaria Executiva do COP e do Centro Administrativo Regional.</li> <li>- Aceitar ou vetar as resoluções aprovadas no COP.</li> <li>- Fazer a capacitação dos delegados e conselheiros do OP.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definir regras, critérios técnicos e coordenar todo o processo.</li> <li>- Fazer a prestação de contas, principalmente da execução das decisões tomadas no OP, e definir o volume de recurso disponível para investimento via OP.</li> <li>- Fornecer toda a informação necessária para a tomada de decisão.</li> <li>- Garantir a necessária para realização de todo o processo do OP.</li> <li>- Fazer a capacitação dos delegados do OP que compõem a Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo.</li> </ul>	
<b>Papel do Poder Legislativo</b>	-Aprovar o Plano de investimento e as diretrizes orçamentárias deliberadas no COP e respaldadas pelo Executivo.		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acompanhar todo o processo de discussão.</li> <li>- Aprovar os empreendimentos deliberados via OP junto na votação do orçamento anual.</li> </ul>	
<b>Principais áreas de investimento</b>	Política habitacional Pavimentação Saneamento básico Educação Assistência social		Urbanização de vilas e favelas. Educação Saúde Assistência social	
<b>Execução das demandas</b>	<b>Gestões iniciais</b>	<b>Nas duas últimas gestões</b>	<b>Gestões iniciais</b>	<b>Nas duas últimas gestões</b>
	Forte compromisso do governo municipal com o cumprimento das demandas.	A partir de 2005 houve uma queda acentuada e o nível de execução ficou precário.	Forte compromisso do governo municipal com o cumprimento das demandas.	-A partir de 2007 a execução ficou lenta e está declinando o volume de recursos destinados ao OP.

**QUADRO 12 - Comparação do processo decisório**

Fonte: elaboração própria.

## **5 REPRESENTAÇÃO, PARTICIPAÇÃO, INSTITUIÇÕES: RUMO A UM DIAGNÓSTICO TEÓRICO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE E DE BELO HORIZONTE**

A investigação proposta nesta tese sobre a experiência de ampliação da participação política por meio do orçamento participativo foi estruturada em dois movimentos analíticos. Esta estratégia possibilitou abordar com maior precisão e de forma articulada as questões teóricas e práticas suscitadas pelo fenômeno em análise. O primeiro movimento foi teórico e teve como objetivo uma exposição sintética das construções teóricas que contribuíram para formatar a teoria democrática que tornou-se predominante a partir da segunda metade do século XX. Dessa forma foi possível discutir a afirmação de vários autores das vertentes participativa e deliberativa da teoria democrática em relação à existência de uma crise da representação política e sobre o esgotamento do modelo liberal-representativo. Essa perspectiva foi contrastada com a vertente canônica da teoria democrática com base, principalmente, nas elaborações teóricas de Robert Dahl e Norberto Bobbio. Os elementos que permitiram o encontro entre tais autores foram a ênfase na democracia como um regime inclusivo, a forma de trabalhar a tensa relação entre igualdade e liberdade, assim como, o destaque dado à importância de tentar diminuir a distância entre os representantes políticos e os cidadãos em geral. O segundo movimento analítico teve como objetivo a análise do processo decisório de cada um dos modelos em análise. Essa etapa envolveu a revisão da literatura sobre o orçamento participativo, apresentada no capítulo três, e a descrição do processo de construção institucional do OP de Porto Alegre e de Belo Horizonte, apresentada no capítulo quatro.

Neste capítulo será realizada uma análise das questões levantadas ao longo dos capítulos que abarcam essas duas dimensões analíticas respeitando as especificidades de cada etapa, mas visando, principalmente, a relação entre as dimensões teórica e prática que o OP permite vislumbrar enquanto inovação institucional voltada para a democratização da gestão pública. Com esse propósito, nas próximas duas seções, serão apresentadas as considerações gerais extraídas dessas duas etapas. Após esse percurso serão expostas as conclusões finais.

### **5.1 O caráter inescapável da lógica representativa**

A revisão de literatura apresentada nos dois primeiros capítulos desta tese demarcou os distintos campos teóricos mobilizados para analisar as experiências participativas, dentre elas o OP. Em linhas gerais, tem sido comum adotar a diferenciação

entre democracia representativa, direta e participativa para estabelecer o referencial analítico. A este cenário deve-se acrescentar a ênfase dada à democracia participativa a partir do referencial teórico da vertente deliberativa, bem como, a crítica ao modelo liberal-representativo e a discussão do suposto declínio das instituições políticas tradicionais em função da chamada crise da representação política. Essa perspectiva contrasta com os fundamentos teóricos da democracia poliárquica, formulados por Robert Dahl, que norteiam esta tese. Em tal abordagem a representação política não é um problema que chegou ao auge da sua crise e sim um dos meios, marcados por dilemas que parecem insolúveis, de viabilizar a democracia no mundo contemporâneo.

Para examinar as questões envolvidas nesse debate é importante resgatar um pouco mais do texto. A literatura recente sobre democracia participativa e deliberativa parte do diagnóstico da crise da representação política para afirmar que, em função do esgotamento do modelo liberal-representativo, seria preciso desenvolver formas participativas e deliberativas para complementar o sistema representativo e permitir a retomada da soberania popular. Todavia, conforme destacado no capítulo dois, essas afirmações têm como eixo ou estratégia a simplificação da vertente canônica da teoria democrática na medida em que centraliza as formulações de Josef Schumpeter e simplifica o argumento de autores como Norberto Bobbio e Robert Dahl para reuni-los dentro do limite do chamado modelo minimalista ou democracia eleitoral. Nesse contexto, a complementaridade da democracia representativa por meio de formas participativas funcionaria como um instrumento de resgate de um funcionamento institucional genuinamente democrático. Entretanto, quando autores como Dahl e Bobbio discutem os dilemas da democracia contemporânea elucidam não só as contribuições e o caráter inescapável da lógica representativa, mas, sobretudo, seus limites, seus dilemas e a importância da redução da distância entre os representantes políticos e os cidadãos.

O diálogo com esses dois autores, trabalhado nas seções 1.4, 1.5 e 1.5.1, permitiu maior clareza em termos da relação existente entre a necessidade de aperfeiçoamento da democracia contemporânea, os riscos da concentração de poder nas elites das políticas públicas e a importância da ampliação da participação política. Nas seções mencionadas acima foi possível verificar que as promessas não cumpridas da democracia que foram sistematizadas por Norberto Bobbio (2009 {1984}) estão presentes nos critérios normativos do processo decisório democrático e nas instituições da poliarquia formulados por Robert Dahl. Conjuntamente essas construções teóricas apresentam grandes questões como a diferença entre soberania popular e soberania das múltiplas minorias; a persistência da

concentração de poder em determinadas elites; a necessidade de ampliar os espaços em que as decisões são tomadas democraticamente e a importância da educação para a cidadania promovida por meio da prática democrática. São desafios inter-relacionados e que dependem da compreensão da relação entre representação e participação como o eixo fundamental da democracia contemporânea.

Esse último aspecto, central para os argumentos desenvolvidos nesta tese, foi bem evidenciado pela perspectiva dahlsiana. Nessa abordagem a democracia contemporânea não pode ser pensada como uma extensão do modelo clássico grego e nem ser sintetizada por meio da lógica eleitoral. Trata-se de um modelo inclusivo e voltado para a garantia dos direitos fundamentais, por isso, constitui um processo de tomada de decisões coletivas que depende da representação para ser viabilizado, pois, seria impossível assegurar o fluxo decisório necessário em um regime democrático dependendo sempre da presença dos cidadãos com direito de participar de tais processos.

Considerar a representação como um meio para lidar com o problema da escala não diminui sua importância nem os seus problemas, apenas demarca o seu lugar na democracia procedimental enunciada por Robert Dahl. Isso significa que permanecem os desafios inerentes à noção de representatividade e de responsividade do representante em qualquer que seja o contexto em essa ideia seja aplicada. O que necessariamente varia é a forma de aplicação da lógica representativa, sobretudo, quando o processo decisório tem a pretensão de ser democrático. Dessa forma, todas as vezes que se torna inviável tomar decisões com a presença de todos os indivíduos que teriam igual direito de participar a lógica representativa se faz necessária. Nesse contexto os critérios normativos são essenciais, pois quando se trata de decisões coletivizadas é fundamental que o processo seja democrático, que exista debate, sugestões de mudanças e deliberação. Espera-se que o resultado expresse a vontade da maioria, seja transparente e passível de reconstituição. Mas esse seria o funcionamento ideal, na prática os arranjos institucionais que balizam cada processo decisório democrático traduzem um modo específico de exercer poder que, mesmo quando exitoso, continua suscetível a equívocos e corrosões.

Conforme discutido no capítulo dois, reconhecer essa associação entre representação e democracia não implica a negação dos problemas oriundos do distanciamento entre representantes e representados e do precário controle sobre as ações dos representantes. Mas ao invés de compreendê-los como uma crise que estaria levando ao esgotamento do modelo representativo, defende-se que fazem parte de desafios que são permanentes e que exigem a constante preocupação com o aperfeiçoamento do desenho institucional e com o

avanço das condições sociais necessárias para a sobrevivência da democracia. Sendo assim, a análise do debate sobre a crise da representação, apresentado no segundo capítulo desta tese, sugere que ao invés de um exame conceitual para qualificar a representação exercida pelos participantes do OP, faz-se necessário um aprofundamento dos estudos sobre a qualidade da democracia e sobre as especificidades de cada governo que propõe uma gestão transparente e inclusiva.

É importante lembrar que nos termos discutidos neste trabalho a qualidade da democracia depende tanto da transparência das instituições que processam os diversos conflitos como da existência de representantes responsivos às preferências dos cidadãos. Para serem responsivos os representantes devem ser sensíveis às manifestações dos mais variados setores da sociedade, por isso se deparam sempre com conflitos e demandas infundáveis. Mas para serem responsivos e transparentes devem, também, prestar contas e diminuir ao máximo possível a distância que os separa dos representados. Evidentemente essa é uma condição ideal, não obstante, serve como diretriz e parâmetro para avaliação do exercício da representação. Segundo Dahl (1992), são gigantescas as dificuldades que se apresentam quando essas expectativas são confrontadas com a realidade e, como se isso não bastasse, os problemas estariam aumentando em função da ampliação da escala da democracia devido à internacionalização de diversas decisões políticas. Esse cenário, apresentado nas seções 1.4 e 1.5, torna ainda mais imprescindível que a participação dos cidadãos nos processos decisórios sobre questões diretamente relacionadas com o seu cotidiano seja viabilizada pelos representantes políticos. Em função disso, Dahl sugere a constituição de um *minipopulus* como ilustração de arranjos institucionais que possibilitariam a prestação de contas e a ampliação dos espaços em que as decisões são tomadas.

Independente do formato institucional que possa ser construído para traduzir essa ideia fica evidente que a ampliação das possibilidades de participação política dos cidadãos, além de ser fundamental para aperfeiçoar a democracia na atualidade, é uma necessidade do processo democrático em função da interdependência presente no eixo participação-representação. Portanto, os desafios colocados pela ampliação da dimensão dos regimes democráticos implicam, como condição de legitimidade, a expansão, principalmente nos níveis subnacionais de governo, dos espaços de participação e tomada de decisão pelos cidadãos. Mesmo que se saiba de antemão que esses processos continuarão envolvendo imensas dificuldades, no nível local os resultados podem ser mais promissores e gerar esclarecimentos fundamentais para a defesa da democracia como um valor.

A perspectiva dahlsiana enfatiza a ampliação da participação política no período entre as eleições porque aborda as diversas consequências da ampliação da distância entre representantes e representados mesmo reconhecendo o quanto o problema é, em larga medida, inevitável. Os esforços nesse sentido contribuiriam com a elevação do nível de responsividade dos representantes e fomentaria o envolvimento de uma parcela maior de cidadãos com os assuntos públicos, tornando-os mais bem informados e mais exigentes.

A partir desse prisma, arranjos institucionais como o OP podem ser compreendidos como formas de ampliação da participação dos cidadãos dentro de um regime que é democrático e, também, representativo. Essa compreensão se distancia da ideia de uma mera convivência ou complementaridade entre democracia participativa e democracia representativa, nos termos apresentados pela democracia deliberativa, porque em tal perspectiva existem polos opostos e concorrentes, sendo um voltado para a representação e o outro para a participação. Diferentemente, a compreensão da relação entre participação e representação como um contínuo que interliga duas dimensões interdependentes da democracia contemporânea descortina o processo decisório democrático e permite verificar se um arranjo institucional voltado para a ampliação da participação de fato possibilita a reciprocidade esperada entre tais dimensões.

Frente a isso é importante lembrar que uma das críticas feitas pelos teóricos da democracia deliberativa ao sistema representativo diz respeito ao processo de agregação de preferências característico de tal sistema. Para os críticos esse mecanismo seria centrado no voto, no uso da regra da maioria e na suposição da existência de preferências previamente estabelecidas. Segundo a teoria da democracia deliberativa, nos processos coletivos de tomada de decisão o procedimento fundamental seria a articulação em público de ideias e opiniões, fundamentadas em “boas razões”, visando uma solução ou decisão que seja aceita por todos os envolvidos. Com esse procedimento cada indivíduo seria forçado a considerar o ponto de vista de todos aqueles cujo apoio ele deseja obter. Entretanto, conforme foi ressaltado no capítulo dois, tanto Cohen (1999{1997}) como Benhabib (2009{1996}) evidenciaram que o modelo deliberativo deve conviver com a estrutura macroinstitucional do modelo representativo. Além disso, ressalvaram o acréscimo da regra da maioria ao critério de troca livre e pública de argumentos como um procedimento para a tomada de decisão coletiva no caso de não ser possível o consenso. Uma vez que o espaço decisório torna-se institucionalizado é necessário adotar mecanismos para viabilizar a tomada de decisão dentro de um limite de tempo. Sendo assim, a regra da maioria é um mecanismo de agregação de preferências essencial, também, para a democracia deliberativa.

Pode-se afirmar que em qualquer arranjo institucional voltado para alguma forma de deliberação é necessário observar os critérios de um processo decisório democrático e constituir representantes se o número de pessoas com o direito a participar ultrapassar algumas dezenas. Este é o caso das experiências de orçamento participativo que foram objeto de investigação nesta tese, nas quais a eleição de representantes pelos moradores das comunidades envolvidas sempre fez parte do processo. Isso permite verificar que a interação entre participação e representação permeia o processo decisório do OP a partir de dois níveis de ação. Em um primeiro nível, que é o mais amplo, existe a relação entre os cidadãos e os representantes eleitos no âmbito municipal para compor os poderes Executivo e Legislativo. Esses representantes, de acordo com a perspectiva de governo que possuem, podem exercer o seu mandato com maior ou menor abertura para os diversos grupos de interesse existentes na cidade. Tradicionalmente poucos grupos possuem poder de agenda e esse é um dos fatores que afetam a qualidade da democracia e tem gerado intensas críticas. Mas esse cenário pode mudar quando é aberto um espaço de interlocução e tomada decisão, como o OP, e se os representantes, no caso o Prefeito respaldado pela maioria dos vereadores, passarem a priorizar as escolhas realizadas pelos cidadãos que se dispõem a participar de tal espaço. Portanto, nesse primeiro nível a participação não se limita às eleições gerais. No caso específico do OP, diversas organizações como as associações de moradores ou mesmo alguns grupos de pessoas organizadas para uma reivindicação específica passam ter condição de influenciar a priorização dos investimentos públicos com base em regras previamente estabelecidas.

Para a definição de tais prioridades é constituído um processo decisório. Esse processo constitui o segundo nível em que a relação entre participação e representação opera. Em tal processo, parte dos cidadãos que se inscreveram para participar passa a exercer a função de representantes e recebem a incumbência de decidir sobre investimentos públicos no âmbito municipal ou regional. Suas decisões se efetivam quando os poderes Executivo e Legislativo apóiam o resultado e legitimam o processo. Portanto, mesmo que um conjunto de cidadãos exerça a função de representação em tais espaços fazem isso como um meio para viabilizar um processo decisório que tem como objetivos mais amplos a ampliação da participação política, a inversão de prioridades e a transparência da gestão pública. É possível considerar, ainda, que em termos do processo democrático a função essencial desse segundo nível seria a ampliação da participação política, pois todas as decisões tomadas no âmbito do OP fazem parte do leque de responsabilidades que o Poder Executivo tem perante o município como um todo e podem ser tomadas pela equipe de governo.

Essa compreensão, ancorada na perspectiva dahlsiana, permite interrogar sobre o grau de comprometimento de um dado governo com a diminuição da distância entre representantes e representados e evita a transformação de duas dimensões de um mesmo sistema, a democracia representativa, em dois sistemas independentes - um participativo e outro representativo - que se relacionariam por meio das chamadas “instituições participativas”. Portanto, a teoria da democracia poliárquica, com toda sua abrangência em termos dos critérios de um processo decisório e dos direitos fundamentais a serem assegurados pelo regime democrático, parece oferecer maiores rendimentos analíticos nos estudos que visam a compreensão das inovações institucionais voltadas para ampliação da participação dos cidadãos no processo político. Essa perspectiva evidencia, também, que não seria necessário formular novos conceitos de representação para caracterizar o tipo de atuação de delegados e conselheiros no interior do OP, conforme tem sido proposto por vários autores em análises mais recentes (Lavalle, Houtzager e Castello, 2006; Avritzer, 2007; Luchmann, 2007; Almeida, 2010). O fato de se tratar de uma atuação como cidadão comum e a partir de uma designação que não envolve o processo eleitoral típico das instituições políticas formais não exclui, em termos lógicos, a representação. Sendo assim, a adjetivação do tipo de representação exercida por conselheiros e delegados no OP pode ter a importância de evitar a equiparação com o papel dos representantes político-partidários, mas não implica uma nova lógica teórica. Além disso, a tentativa de tipificação pode gerar mais confusão do que clareza se, além de justificar a legitimidade do representante em questão, for utilizada para tentar excluir do tipo de ação exercida pelos participantes do OP os dilemas intrínsecos à lógica representativa enquanto mecanismo para a tomada de decisão. Tais dificuldades, conforme discutido no item 1.4.3, envolvem, entre outros aspectos, a tendência de formação de “lideranças profissionais” e distantes da sua base de apoio, bem como a concentração de poder em determinadas elites, situação essa que, por vezes, perdura ao longo de décadas.

A título de ilustração é importante fazer um intervalo nesse raciocínio teórico para apresentar algumas questões associadas à representação existente no OP. Conforme demonstrado no capítulo quatro desta tese, os delegados e conselheiros das experiências analisadas têm mandato livre. Afinal, mesmo sendo eleitos por moradores de um determinado bairro ou sub-região e com demandas específicas para defenderem, deliberam sobre parte dos investimentos a serem implementados no âmbito municipal (Porto Alegre) ou regional (Belo Horizonte). No caso de Porto Alegre essa situação é ainda mais evidente porque o regimento do COP prevê a apreciação da Lei Orçamentária Anual e do Plano Plurianual. Além de tomar decisões coletivas, esses representantes fazem negociações nos bastidores do OP, acordos



eleitorais e mudam as regras para assegurar a possibilidade de reeleição. Todavia, alguns autores, como Denise Vitale (2004), argumentam que esse tipo de análise não se aplicaria porque o mandato dos conselheiros do OP de Porto Alegre seria imperativo na medida em que eles devem seguir as decisões tomadas pelos participantes das diversas assembleias. No caso de alguma mudança deveriam consultar os delegados sub-regionais dos FROP's (Fóruns Regionais do OP), os quais consultariam os moradores antes de mudar uma decisão. Entretanto, isso não se verifica na prática, mesmo porque, além de não estar devidamente assegurado no regimento, basta ler as atas do COP para verificar o quanto o mandato é exercido de forma livre, muito embora exista uma estreita relação entre os conselheiros e os delegados regionais. Outra questão interessante de ser destacada é o fato de algumas lideranças e formuladores desse modelo de gestão, principalmente no caso de Porto Alegre, defenderem que a autonomia do COP deve ser assegurada por uma lei municipal. Essa proposta é apresentada como forma de assegurar que todas as decisões tomadas sejam de fato implementadas, fazendo valer, efetivamente, o poder popular. Esse tipo de proposta ilustra bem a visão das experiências participativas como uma dimensão oposta e independente da democracia representativa. Ora, não é possível pensá-lo como um poder independente do Executivo e do Legislativo, pois isso constituiria algo que confronta com o ordenamento constitucional. A insistência nessa direção poderia chegar ao máximo na transformação do OP em uma autarquia municipal, ou seja, na sua destruição enquanto arranjo institucional voltado para ampliação da participação.

Voltando à discussão teórica, deve-se considerar que esses problemas não inviabilizam o processo, ao contrário, quando levados em consideração permitem uma leitura mais acurada e essencial para o aperfeiçoamento da instância decisória. Além disso, quanto maior o desconhecimento dos participantes em relação aos dilemas da representação menor a possibilidade de dialogarem de forma crítica com o Prefeito e os Vereadores e de analisarem o grau de responsividade dos representantes eleitos. Essa compreensão da relação entre participação e representação valoriza a noção de “competência cívica” e realça a importância do permanente aperfeiçoamento do sistema. De forma contrária, a divisão do processo democrático em dois polos contrapostos, um da democracia participativa e outro da democracia representativa, mesmo quando vistos como complementares, ofusca a compreensão da importância da ampliação da participação política para manter a vitalidade do processo democrático em um cenário marcado pela tendência de distanciamento entre representantes e representados e de baixo controle sobre as ações governamentais.

Frente a essas considerações poderia ser argumentado que a teoria da democracia deliberativa abordaria melhor as questões mencionadas acima justamente porque tenta relacionar a dimensão participativa e representativa existente na prática democrática. Entretanto, vários aspectos da teoria comprometem essa leitura. O primeiro é a compreensão de que na esfera representativa adota-se a agregação de preferências e negociações disfarçadas enquanto nos espaços deliberativos predominaria a livre troca de razões e a deliberação bem informada. O segundo diz respeito aos princípios que orientariam essa deliberação ideal. Nos termos sintetizados por Cohen (2009) são os seguintes: a) cidadãos livres; b) condições para troca de razões; c) indivíduos iguais; d) consenso no processo de tomada de decisão coletiva. Como é possível observar, nenhuma dessas condições pode ser considerada exclusiva dessa vertente teórica, ao contrário são plenamente compatíveis com a perspectiva dahlsiana, que é anterior. O aspecto mais específico seria o consenso nas deliberações, mas esse, além de ser um objetivo sempre almejado em qualquer processo decisório, foi flexibilizado pela literatura em função da sugestão do uso da regra da maioria como mecanismo para assegurar o fluxo decisório.

Além disso, a aceitação de um argumento teórico favorável à ampliação da participação política, mesmo quando fomentada por mecanismos menos dependentes da ação governamental, não implica uma aposta crescente na participação como um mecanismo superior à representação ou mesmo como um instrumento que abriria caminho para um típico governo do povo. Continuará sendo um instrumento que pode renovar ou arejar o processo democrático, sobretudo, em função do seu potencial para gerar maior exposição das ações governamentais e tornar os cidadãos mais informados. E isso não é pouca coisa. Mas o efeito mais promissor, como o próprio Dahl ressalta, é a formação de um público atento. Esse efeito, embora possa parecer muito óbvio e insuficiente frente às aspirações de realização de um poder popular, é uma condição fundamental para o permanente aperfeiçoamento das instituições democráticas.

Essas questões tornam muito interessantes as considerações de Diana Mutz (2007), mencionadas na seção 2.3.1, sobre as consequências negativas da aposta exagerada na ampliação da participação. Entre outros aspectos, Mutz discute a expectativa da democracia deliberativa quanto à participação dos cidadãos no processo político caso os governos criassem tais oportunidades. Com base em sua pesquisa, esclarece que aquelas pessoas que não são ativistas políticos ou que não se identificam como porta vozes de um ideário partidário seriam mais abertas para ouvir opiniões divergentes, mas pelo fato de serem, também, indivíduos com múltiplas fidelidades e de possuírem posições mais moderadas

teriam menos interesse de envolver com o ativismo político. Frente a isso, a autora alerta para o fato de que suas pesquisas sugerem que as pessoas com mais chances de participar nos espaços incentivados pelos governos tendem a ser aquelas com visões mais extremas e menos representativas da população em geral.

Outro aspecto que deve ser considerado é o fato de que os governantes, quando criam mecanismos para ampliar a participação, fazem isso, também, para atender os compromissos do seu partido político ou da sua base de sustentação e não exclusivamente em prol da formação de um público atento. Nos termos da perspectiva institucionalista trata-se de criar poder para corresponder aos compromissos estabelecidos durante a campanha eleitoral e/ou para corresponder à identidade partidária que se quer fortalecer. Esses cenários, além de explicitarem a racionalidade eleitoral, recolocam os dilemas da lógica representativa, sobretudo, aquele relacionado com a formação de redes de clientelismo. Esse fato, que é invariavelmente deletério para o processo decisório, impõe, ao mesmo tempo, a necessidade de incrementar a participação para que os governos sejam mais controlados pela opinião pública. Essa compreensão do problema envolve o reconhecimento de que os efeitos positivos da ampliação da participação fazem sentido quando o processo participativo é uma forma de aproximar os cidadãos dos representantes políticos e, conseqüentemente, uma possibilidade de maior controle das suas ações. Sendo assim, não se trata da estrita importância de exercer o poder popular ou da compreensão de que o povo pode decidir sempre melhor do que seus representantes. Ao contrário, exige compreender o papel essencial dos representantes políticos e os riscos inerentes à representação.

Na perspectiva dahlsiana essa expansão da participação política e da competência cívica contribuiria para o aperfeiçoamento das instituições políticas e, conseqüentemente, favoreceria a vitalidade do processo democrático, pois as instituições democráticas fortalecidas é que poderiam exercer controle sobre os agentes nacionais e transnacionais, bem como, contribuir para reduzir a distância entre os cidadãos e seus representantes.

## **5.2 Análise do processo decisório do OP de Porto Alegre e de Belo Horizonte**

Nesta seção será analisado o processo decisório do OP e seus efeitos em termos da ampliação da participação e da ação governamental. Tanto Porto Alegre como Belo Horizonte tem um arranjo institucional induzido e coordenado pelo Poder Executivo Municipal e para efetivação do processo é necessário constituir um corpo de representantes para decidir sobre os investimentos públicos. As decisões são tomadas por delegados e/ou conselheiros que

exercem a função de representantes nas principais instâncias decisórias (COP - Conselho do Orçamento Participativo - em Porto Alegre e os Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias em Belo Horizonte) e deliberam sobre investimentos públicos no âmbito municipal ou regional de acordo com as regras adotadas em cada uma dessas cidades.

### **5.2.1 As especificidades de Porto Alegre**

A principal instância decisória do OP de Porto Alegre, o COP, sempre foi apresentada como uma grande inovação. A expectativa era de que em tal espaço, em consonância com os fóruns de delegados, seria feita a discussão de todo o orçamento municipal, pautando as ações do Governo Municipal. Entretanto ele nunca foi realmente estruturado para dar conta da complexidade de tais ações. Como os conselheiros não têm domínio do conhecimento especializado necessário para a discussão orçamentária e a definição das diretrizes políticas, o COP sempre ficou dependente da qualidade das informações disponibilizadas pelo Poder Executivo e da pressão governamental para que as diversas Secretarias Municipais colocassem suas equipes técnicas a serviço do OP. Nas atas do COP são frequentes os apelos por informações sobre o andamento das obras, pela presença dos titulares das Secretarias Municipais e as comparações com períodos em que o governo teria sido mais próximo e comprometido com a viabilização das demandas apresentadas por meio do OP.

Independente do possível alcance do arranjo institucional que foi constituído para o OP de Porto Alegre, deve-se ressaltar que não é factível que em duas ou três horas semanais de reunião, com a possibilidade de ter mais de cinquenta lideranças de diversas regiões em cada encontro, seja possível discutir todos os problemas da cidade e deliberar sobre eles. Isso seria difícil mesmo se o governo disponibilizasse antecipadamente relatórios detalhados e acessíveis sobre as questões em pauta e realmente liberasse os recursos necessários para implementar as decisões tomadas. Mas, como foi apontado no capítulo quatro, isso não acontece. Além disso, embora o OP de Porto Alegre seja estruturado a partir de uma divisão regional, o processo administrativo da Prefeitura é centralizado. Toda a coordenação, bem como as avaliações técnicas e ordens de serviço passam pelo crivo da Secretaria de Coordenação Política e Governança Local e pelo Gabinete de Programação Orçamentária. A divisão territorial do OP é apenas uma forma de organizar a discussão e eleger os representantes para os fóruns de delegados e para o conselho do OP. Quanto aos Centros Administrativos Regionais (CAR), eles não possuem autonomia administrativa. Funcionam

como um posto de atendimento das demandas das diversas comunidades e como uma interface entre as regiões e a coordenação do OP no âmbito municipal.

As reuniões do COP contemplam três tipos de ações: a) os informes dados pelos conselheiros sobre as demandas aprovadas, sobre as dificuldades que enfrentam a cada momento e a respeito de eventos que consideram importante divulgar; b) a discussão dos temas colocados em pauta para deliberação; c) a discussão do regimento interno no mês de janeiro de cada ano. Em todos os encontros a maior parte do tempo é gasto com os informes e isso é considerado muito importante pelas lideranças. É uma fonte segura de informação e uma forma de conhecer os trabalhos e as dificuldades das diversas comunidades. Entretanto, as reuniões têm uma duração pré-definida, mesmo porque é necessário considerar as limitações de tempo e a possibilidade de deslocamento dos participantes, mas em função disso na larga maioria das vezes a pauta não é cumprida. Os temas mais polêmicos dependem de vários encontros e muitas vezes de reuniões extraordinárias gerando mais de um encontro por semana. Além disso, os membros do COP participam de muitas outras reuniões como lideranças comunitárias e/ou conselheiros, portanto, existe claramente uma sobrecarga de trabalho que fica ainda mais exaustiva quando as decisões tomadas não geram resultados devido à ineficiência ou falta de apoio do Poder Executivo.

Ao longo do período de eleição dos delegados regionais para o FROP e dos conselheiros para o COP são definidas, por meio de votação, as prioridades orçamentárias. Dessa forma, a população decide sobre a priorização de áreas de investimentos e não sobre empreendimentos específicos. Muito embora sejam listadas as demandas de acordo com as prioridades definidas nas reuniões com os delegados dos FROP. Mas, na prática, a definição final das demandas acontece depois da aprovação da Lei Orçamentária Anual nas reuniões do COP para detalhar o plano de investimento. Nesta etapa, com base nos recursos previstos para cada área e na avaliação de viabilidade técnica realizada pela Prefeitura, são definidas obras e serviços que posteriormente são publicadas no Plano de Investimentos e Serviços. Mas esse tem sido um grande problema para a experiência de Porto Alegre porque o ciclo de discussão do OP não coincide com o ciclo orçamentário municipal. Quando se aproxima a data limite para envio da Lei Orçamentária Anual para a Câmara Municipal, dia 15 de outubro, a Prefeitura e os conselheiros do COP ainda não terminaram a montagem do plano de investimento. E isso se repete todos os anos, pois a posse dos novos conselheiros geralmente é em julho e a análise técnica das demandas e a discussão da matriz orçamentária acontecem nos meses de agosto e setembro. Dessa forma, nunca é possível terminar a discussão dentro do prazo. A solução encontrada, conforme consta nas atas, tem sido dar um voto de confiança

ao Poder Executivo e aprovar, no COP, um orçamento genérico e depois contar com o apoio do Prefeito para executar as demandas registradas no plano de serviço. Para selar esse compromisso é publicado um caderno contendo todo o plano de obras e serviços aprovados por meio do OP.

Entretanto, basta ver os gráficos apresentados nas seções 4.1.4 e 4.1.5 para verificar que o acordo não tem sido respeitado. Mas não resta outra alternativa ao COP senão atender ao pedido da Prefeitura para aprovar a peça orçamentária, pois caso contrário quebrariam uma série histórica e se veriam responsabilizados pela ausência de um plano de investimentos. Além disso, existe a costura de apoio realizada pelo Prefeito e as diversas lideranças que, em troca de outras vantagens, inclusive cargo na Prefeitura, fazem a mediação com a comunidade. Dessa forma, o pacto de confiança que funcionou como solução nos períodos de plena adesão do Governo Municipal ao OP, nas duas últimas gestões virou uma forma de restringir ainda mais os recursos disponíveis e adiar decisões.

Outro aspecto a ser destacado é a ênfase na discussão global do orçamento municipal. Essa marca do OP de Porto Alegre contém a esperança ou ilusão de realizar uma cogestão de todos os recursos públicos municipais. Isso tem permitido a aprovação dos mais variados tipos de demandas, que vão desde serviços pontuais como “bota fora” e instalação de semáforo, passando por metas para atendimentos em creches e reforma de unidade escolar e de saúde e chegando a obras mais complexas de infraestrutura urbana. Essa variedade de ações obedece a ordem de prioridade dada pelos participantes, mas o detalhamento do plano de investimento depende da previsão de recursos do governo para as diversas secretarias e autarquias. Portanto, aparentemente o COP pode decidir sobre destino da cidade, mas é executado somente aquilo que a Prefeitura libera. Dessa forma, o chocante nível de atraso na execução de obras e serviços desse OP demonstra que ele deixou de ser priorizado pelo governo municipal.

Embora essa situação venha se repetindo ao longo de vários anos, não existe por parte dos conselheiros nenhuma proposta de revisão da estrutura decisória. O único ponto que tem sido sugerido é a mudança da votação de anual para bienal como forma de assegurar a execução dos empreendimentos aprovados. Além disso, não existe nenhum documento, da parte da Prefeitura, apresentando sugestões de aperfeiçoamento da estrutura burocrática ou dos instrumentos de avaliação e de planejamento de políticas públicas para auxiliar o processo decisório do OP. De forma cômoda, os atrasos nas discussões e definições sobre o aperfeiçoamento dessa instância decisória têm sido tratados, predominantemente, como um problema interno e exclusivo do COP.

É claro que existem divergências políticas e intensa competição entre os participantes do COP ou do FROP e isso faz parte do jogo, mas a dificuldade para discutir a estrutura decisória desse OP se deve, principalmente, à aposta na criação de uma instância de cogestão para transformar uma estrutura de poder fundada na representação política em poder popular. E o respaldo do Poder Executivo que tornou efetiva as decisões do COP nas quatro primeiras gestões fortaleceu a crença na sua viabilidade, bem como, na qualidade e no senso de justiça que predominaria em tais decisões. Portanto, as dificuldades atuais abalam o ideal de democracia participativa e de soberania popular que tem a cidade de Porto Alegre como fonte e modelo.

### **5.2.2 As especificidades de Belo Horizonte**

Em Belo Horizonte o processo decisório é mais limitado porque se restringe à escolha de até 14 empreendimentos entre os 25 pré-selecionados, em cada região administrativa, pelas comunidades envolvidas no processo de discussão. Mas tem sido uma experiência mais eficiente em termos de inversão de prioridades porque os recursos destinados pelo Governo Municipal são definidos previamente e isso ajuda assegurar a execução das obras aprovadas. Permite também que os empreendimentos aprovados sejam incluídos no orçamento anual aprovado pelos Vereadores. Além disso, antes da aprovação as demandas passam por uma vistoria que assegura uma razoável avaliação em termos de custo, viabilidade técnica e jurídica, gerando uma maior margem de acerto em relação à previsão orçamentária. Para cumprir com esses objetivos a Prefeitura, a partir do ano 2000, tornou o OP um processo bienal e passou a terceirizar grande parte das vistorias para dar conta do volume de trabalho em tempo hábil. Foi uma medida muito importante porque todos os empreendimentos aprovados devem ser executados e, além disso, para ajustar as contas do município com o OP era fundamental diminuir a diferença entre o volume de recursos destinados e aquele realmente executado quando da finalização do processo.

Outro aspecto que favorece essa experiência é a descentralização administrativa que existe em Belo Horizonte. Em função disso, cada uma das Secretarias de Administração Regional coordena o processo decisório - a partir das diretrizes municipais - e acompanha a execução das obras escolhidas. Mas a formatação do processo, incluindo a definição das regras, fica a cargo da Secretaria Municipal Adjunta de Planejamento e Gestão. Conforme demonstrado, antes do início das assembleias sub-regionais o recurso destinado para investimento via OP é distribuído para todas as sub-regiões com base no IQVU, dessa forma

em todas as sub-regiões os participantes sabem de quanto dispõem para gastar e a partir disso começam a discutir e a negociarem um pacote de obras com base no conjunto de empreendimentos pré-definidos pelos participantes das primeiras rodadas de assembleias sub-regionais. O IQVU é um instrumento fundamental para a distribuição de recursos em função do grau de carência de cada região. Ajuda a corrigir uma deficiência histórica decorrente de uma distribuição injusta dos recursos públicos entre a periferia da cidade e os bairros mais centralizados. Faz parte, juntamente com o OP, de um conjunto de instrumentos de planejamento administrativo.

A associação entre os valores distribuídos por sub-região, com base no IQVU, com um número mínimo de participantes nas plenárias sub-regionais é outra característica importante do desse OP. Esse mecanismo, juntamente com a disputa pelo número de delegados, força a mobilização da população interessada em participar. Todavia, deve-se considerar que a diminuição de investimentos ao longo dos anos pode gerar uma acomodação e manter a participação muito próxima do nível mínimo.

Além desses instrumentos de planejamento, foi muito importante a criação das áreas prioritárias para a inclusão social. Por meio do Programa BH Cidadania em todas as Administrações Regionais são identificadas as áreas de maior vulnerabilidade social. Em consonância com este programa duas regras dos OP favorecem a inclusão social das famílias residentes em tais áreas: a primeira estabelece que os empreendimentos que atendem essas áreas recebem uma pontuação extra; a segunda regra determina que em todas as regiões deve ser aprovado no mínimo um empreendimento em uma área prioritária para a inclusão social.

Entretanto, todo avanço em termos de planejamento governamental que o OP de Belo Horizonte ajudou a implementar se mostrará inútil se os recursos financeiros disponíveis não forem compatíveis com o volume de problemas do município. As tabelas apresentadas nas seções 4.2.7 e 4.2.8 mostram que o OP de Belo Horizonte, também, vem sofrendo restrições no volume de recursos disponíveis e forte atraso na execução dos empreendimentos a partir de 2007. A pesquisa realizada por Wampler (2010) e mencionada no item 4.2.7 evidenciou uma acentuada redução na proporção de recursos destinados a esse OP. Dessa forma, o empenho, ao longo de vários anos, da Prefeitura de Belo Horizonte para aperfeiçoar os mecanismos de planejamento e de gestão do OP não tem sido acompanhado do mesmo esforço no sentido de elevar os recursos destinados a esse mecanismo de gestão. Essa situação é agravada pela precariedade da prestação de contas realizada pela Prefeitura. Assim como em Porto Alegre, os esclarecimentos se concentram na execução dos empreendimentos dos OP's anteriores. Os recursos a serem destinados são definidos sem uma demonstração do volume



de arrecadação e dos gastos do município. Dessa forma, a meta de transparência em relação aos gastos públicos não tem sido atendida.

De toda forma, o OP de Belo Horizonte demarca outro polo em termos de experiência participativa quando comparado com o de Porto Alegre. Ao contrário da ênfase na realização o ideal de soberania popular, desde o início predomina em Belo Horizonte a articulação do OP, como instrumento de “participação popular”, com o planejamento das políticas públicas municipais. Nesse sentido, a tentativa de democratizar a gestão pública pressupõe a decisão política de compartilhar com a população o poder de decidir sobre uma parte dos recursos que compõem o orçamento de obras. É um passo largo e importante, mas muito diferente da ideia porto-alegresse de discutir todo o orçamento municipal.

### **5.3 O papel central do Poder Executivo na formação do OP como um instrumento de democratização da gestão pública e de ampliação da participação política**

Os detalhes apresentados anteriormente sobre as duas experiências analisadas evidenciam o papel central do Poder Executivo na formulação e coordenação desse arranjo institucional. Nesta seção esse aspecto será abordado de forma mais específica e visando a discussão das questões associadas ao papel do corpo burocrático da administração municipal e à construção institucional necessária para viabilizar esse processo decisório.

O conjunto de atribuições do Poder Executivo descrito no capítulo quatro demonstra que grande parte da burocracia precisa ser evolvida no processo do OP, mas isso não é uma tarefa simples. Nas duas experiências sempre houve reclamações de lideranças comunitárias em relação ao tratamento recebido de técnicos de diversas áreas. Na literatura a respeito do OP também constam relatos da resistência de muitos profissionais pelo fato de entenderem que poderiam tomar as mesmas decisões não sendo, portanto, necessário esse processo participativo. Entretanto, foi por meio desse arranjo institucional que diversos investimentos em infraestrutura foram realizados em áreas historicamente relegadas a segundo plano. São frequentes os relatos de cidadãos destacando que conquistaram por meio do OP obras de pavimentação ou de drenagem que reivindicavam há mais de vinte anos.

Por outro lado, muitas dessas intervenções representam um desafio para o poder público porque envolvem ocupações desordenadas, áreas de risco geológico ou de preservação ambiental, entre outros problemas. Nesse sentido, a abertura de um espaço de decisão para a população exige uma mudança na forma de governar em termos de planejamento da gestão

pública. Esse aspecto é muito relevante porque a efetividade na implementação das deliberações via OP implica maior exposição do poder público. Nesse aspecto o OP de Belo Horizonte, sobretudo ao longo das três primeiras gestões governamentais que adotaram essa proposta, foi exemplar, pois, forçou o compromisso com o planejamento de médio e longo prazo das políticas públicas do município e a reorganização da estrutura burocrática para dar conta das novas demandas. Esse efeito de modernização e de aumento da eficiência administrativa articulado à ampliação da capacidade de pressão por parte dos cidadãos que foi promovido pelo OP de Belo Horizonte tem sido destacado na literatura especializada (AZEVEDO, 2005; AZEVEDO; GOMES, 2009; PIRES, 2004; AZEVEDO; MARES GUIA, 2005, 2009; BOSCHI, 1999; 2005).

Conforme mencionado no capítulo quatro, o OP de Belo Horizonte conta com três instâncias administrativas com atribuições de planejamento, coordenação, execução, monitoramento e interação com a população: i) a Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Informação, que possui a Coordenação de Participação Popular e várias gerências que respondem pelo planejamento, metodologia e execução do processo de escolha das obras; ii) a Secretaria Municipal de Política Urbana e Ambiental, que coordena o processo de elaboração dos projetos e fornece as informações técnicas necessárias; iii) as Secretarias Municipais de Administração Regional, que coordenam o processo decisório, acompanham a execução dos empreendimentos e fazem a interface entre as COMFORÇA's através das Gerências Regionais de Orçamento Participativo. Por meio dessa estrutura a Prefeitura mobiliza a população para participar e apresenta os dados básicos sobre a estrutura urbana e outras informações técnicas a fim de se evitar que demandas tecnicamente inviáveis sejam consideradas. As demandas são analisadas em termos de viabilidade técnica e orçamentária, considerando-se o planejamento geral e setorial da Prefeitura. Além disso, para equacionar problemas que envolvem ações intersetoriais foi constituído o Grupo Gerencial do OP, que reúne o conjunto dos órgãos municipais responsáveis pelo processo de formulação, implementação, execução e acompanhamento do OP, envolvendo gestores e técnicos com atribuições políticas e executivas. Essa equipe se reúne mensalmente para discussão e encaminhamento do conjunto de questões e tarefas relacionadas com a implementação das decisões tomadas. Esse aparato, quando realmente funciona, viabiliza a participação dos cidadãos e oxigena a administração pública, tornando-a mais permeável a diversos grupos de interesse e possibilitando maior transparência nos atos governamentais. Todavia, não diminui, evidentemente, o poder do corpo burocrático, que, necessariamente, continuará estabelecendo os parâmetros técnicos. Portanto, a transformação dessa estrutura em serviços públicos

prestados de forma transparente e participativa depende da decisão governamental tanto em relação à maior aproximação dos diversos segmentos da sociedade, com prioridade para aqueles historicamente excluídos, como da determinação de tornar a estrutura burocrática mais permeável.

Esse conjunto de instrumentos voltados para o aperfeiçoamento da gestão pública por meio do OP e para ampliação da participação política não foi desenvolvido em Porto Alegre. Essa constatação não exclui os possíveis êxitos de tal experiência, mas é essencial para demarcar a diferença estrutural entre os dois modelos de OP investigados nesta tese. No modelo porto-alegrense toda a interação entre o poder público e os cidadãos envolvidos com o OP passa pelo COP. É uma outra lógica que tem como fundamento o exercício do poder popular através da inclusão dos cidadãos nas discussões orçamentárias do município e não o planejamento da gestão pública articulado com a ampliação da participação. Conforme detalhado na seção 4.1, o OP de Porto Alegre parte de uma série de debates e levantamentos de demandas por meio das diversas assembleias realizadas regionalmente e conflui para composição do COP, instância decisória que discute o orçamento municipal juntamente com o Gabinete de Programação Orçamentária. A fiscalização das ações governamentais acontece através da série de reuniões que se realizam ao longo do ano, nas quais, os representantes no COP podem se encontrar com membros da equipe de governo. As discussões associadas ao planejamento de médio e longo são realizadas nas plenárias temáticas durante a etapa de priorização de demandas e nas comissões do COP após a posse dos novos conselheiros. Esse processo pressupõe um vasto volume de informações por parte do Poder Executivo, tanto em termos das arrecadações e gastos do município como em relação à formulação das diversas políticas públicas sob responsabilidade do município. Entretanto, conforme constatado, isso não acontece. Não se trata apenas da vontade ou não de um dado governo para liberar tais informações, mas da ausência de um aperfeiçoamento do aparato municipal para formular e executar as demandas previstas no plano de investimento.

Mesmo em relação à discussão orçamentária, que é o principal objetivo, essa estrutura tem se mostrado insuficiente. Essas constatações foram corroboradas pelo estudo realizado pelo Banco Mundial (2008), mencionado com capítulo quatro, segundo o qual, o OP em Porto não tem cumprido com seu potencial de aperfeiçoar a compreensão do orçamento e tem dado atenção insuficiente à sua fiscalização. Consta no mesmo relatório que os participantes do OP consideram-se geralmente mal informados sobre o orçamento municipal, principalmente, em relação à aquisição e execução de obras públicas.

Constata-se, também, que em Porto Alegre o processo decisório funcionou melhor no período em que a coordenação do OP esteve ligada ao Gabinete do Prefeito, por meio do GAPLAN – Gabinete de Planejamento. Os responsáveis por esse setor se reuniam tanto com os responsáveis pelas diversas Secretarias Municipais como com os representantes eleitos por meio do OP para chegar a uma proposta para o plano de investimento. Dessa forma, o GAPLAN tinha um papel decisivo na articulação política e na coordenação de todo o processo. A partir de 2005 o OP passou a ficar sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMGL) e do Gabinete de Programação Orçamentária (GPO). Parece que essa nova coordenação apresenta um desempenho bem inferior porque são frequentes as reclamações dos conselheiros em relação ao distanciamento dos Secretários Municipais e em relação à indefinição sobre a execução das demandas prioritizadas. Como essa situação se agravou com tantos atrasos, passaram a ser programadas visitas do Prefeito a diversas áreas com obra do OP para aprofundar o contato com as comunidades e assegurar o andamento de projetos e obras. Essa insistência das lideranças em encontros diretamente com o Prefeito e perante as comunidades que representam sugere que a mediação realizada pelos órgãos responsáveis pela coordenação não está funcionando bem. Além disso, não existe em Porto Alegre uma coordenação intersetorial das diversas equipes técnicas responsáveis pela avaliação das demandas, liberação de recursos e execução de obras. Portanto, o COP delibera mas não possui instrumento eficiente de integração com o poder público mesmo tendo entre seus membros representantes da Prefeitura. Durante as reuniões do COP os representantes cobram informações e a presença dos Secretários Municipais das mais diversas pastas deixando claro que eles têm obrigação, em função do regimento, de comparecerem quando solicitados. Entretanto, essa ação é inócua quando não existe uma adesão governamental ao OP.

Os limites do OP de Porto Alegre foram testados mais intensamente a partir de 2005 quando o nível de execução das demandas despencou, culminando na repriorização das prioridades em 2011. Essa solução implicou a revogação de decisões tomadas em inúmeras assembleias durante vários anos. Mesmo que seja a única solução possível no momento, significa um retrocesso em termos de mobilização e incentivo à participação dos cidadãos. Além disso, os atrasos na execução e a constatação do distanciamento do corpo técnico e gestor da administração municipal geraram uma intensa discussão no COP em relação às atribuições da Prefeitura e ao regimento interno. Conforme mencionado na seção 4.1.6, as principais mudanças se referiram às atribuições do Poder Executivo em uma tentativa de forçar a prestação de contas ao COP. Foram modificados, também, os critérios para eleição

dos representantes no COP, principalmente, em relação à exigência de experiência para exercer essa função, acentuando a tendência à formação de uma elite de conselheiros. Entretanto, de uma forma muito diferente da definição das primeiras regras do OP, as mudanças recentes não contam, realmente, com o apoio da Prefeitura na sua fase de formulação. Enquanto no início da experiência as regras foram construídas conjuntamente pela Prefeitura e as lideranças comunitárias, agora os membros da coordenação do COP e algumas lideranças mais interessadas se encarregam da discussão e defendem seus pontos de vista sem avaliar, com parcimônia, as conseqüências de cada alteração e a possibilidade da regra ser realmente cumprida. Isso tem gerado as expectativas frustradas que foram mencionadas no parágrafo anterior, pois, tornou-se evidente que sem o respaldo da Prefeitura e a sua avaliação sobre as reais possibilidades do município não é possível construir um regimento praticável e condizente com a ideia de ampliação da participação dos cidadãos.

Frente a tais problemas a afirmação de que o OP de Porto Alegre é auto-regulado parece um mito. Afinal, sempre foi fundamental a participação do Poder Executivo para a formação de uma visão de conjunto e para realizar o somatório de forças necessário para o sucesso do OP. A partir de 2005, em nome desse princípio de auto-regulação, os conselheiros e delegados foram entregues à própria sorte na medida em que podem estabelecer regras, mas não podem exigir do Poder Executivo o cumprimento delas.

A esse respeito a situação do OP de Belo Horizonte é um pouco melhor porque o pragmatismo que marca a experiência assegura maior eficiência na execução. Além disso, os Fóruns Regionais de Prioridade Orçamentária realmente são deliberativos e contam com um volume de recursos assegurado desde o início do processo. Mas a dependência do apoio político do governo torna o processo instável e sujeito a impasses assim como em Porto Alegre. Conforme mencionado na seção 4.2.8, a partir de 2007 a execução ficou lenta e está declinando o volume de recursos destinados ao OP. As reclamações dos delegados das COMFORÇAS Regionais se intensificaram a partir de 2008, quando tentaram utilizar a campanha eleitoral para assegurar o compromisso dos candidatos, a prefeito e vereador, com o OP. Passaram a reivindicar, além da ampliação dos recursos e da execução das obras atrasadas, a criação de uma COMFORÇA Municipal como forma de ampliar o controle sobre as definições em relação ao OP, permitindo um papel mais atuante dos delegados na definição das regras. Uma COMFORÇA Municipal foi criada em 2010, mas ainda não saiu do papel. Reivindicam, ainda, maior interação entre os técnicos da Prefeitura e as lideranças comunitárias e afirmam que esses problemas estariam gerando desgastes e o esvaziamento das reuniões com as comunidades.

De fato essa sintonia é muito importante porque por meio de ajustes nos critérios técnicos pode-se ampliar ou limitar a possibilidade de aprovação dos empreendimentos. Além disso, o processo mobiliza amplamente o corpo de especialistas da Prefeitura porque depende de análise setorial quando se trata de obras relacionadas com escolas, unidades de saúde ou de assistência social, assim como, exige uma apurada vistoria e elaboração de projetos.

Outro aspecto comum aos dois OP's analisados é a experiência de passar por uma mudança no projeto político do município em função da eleição de Prefeitos com novas articulações políticas em sua base de apoio. Nos dois municípios, em 2005 em Porto Alegre e em 2009 em Belo Horizonte, iniciaram governos municipais que adotaram novas propostas de gestão, que foram mencionadas nas seções 4.1.5 e 4.2.8. Em Porto Alegre foi implementado, paralelamente ao OP, um programa, denominado Governança Solidária Local com o objetivo de promover a participação dos cidadãos por meio de uma rede social voltada para a parceria entre o governo e a sociedade local. Visa parcerias entre o setor público e o privado para a efetivação de ações com o intuito de induzir o desenvolvimento local e melhorar as condições de vida e convivência social da população. Teria, também, o propósito de promover a articulação entre o orçamento participativo, o governo e as ações de governança. Entretanto, nas atas do COP que foram consultadas existem diversos relatos de lideranças denunciando o empenho do governo municipal em relação a esse Programa em detrimento do OP. Afirmam que a equipe de governo se recusa a comparecer na maioria das convocações do COP e ao mesmo tempo comparecem nas atividades relacionadas com a Governança Solidária. Em Belo Horizonte, a partir de 2009, o OP passou a ser apresentado como um dos projetos que constituem o novo modelo de gestão da Prefeitura, a Gestão Compartilhada. Faz parte de um dos projetos sustentadores desse modelo de gestão que tem o objetivo de ampliar a participação da sociedade na gestão da cidade, incorporando novos segmentos e incrementando os investimentos em mobilização e capacitação dos participante. Dessa forma, em Belo Horizonte ficou mantida a proposta de ampliar a participação dos cidadãos, mas o OP deixou de ser considerado como o elemento central de um formato de gestão que implica intersetorialidade e articulação entre participação e planejamento. Passou a ser mais um projeto, entre vários outros, de uma nova modalidade de gestão - a gestão compartilhada.

Essas mudanças sugerem que o OP está perdendo centralidade nas duas cidades, mas ainda é cedo para avaliar as possíveis conseqüências nesse sentido. Em síntese, são grandes as diferenças, mas parte dos problemas tem a mesma origem: o nível de comprometimento do Poder Executivo. Como é um instrumento de gestão, pode ser reforçado ou enfraquecido de acordo com as diretrizes políticas dos governos municipais.

## CONCLUSÃO

Esta tese foi delineada a partir de questões referentes à relação entre participação e representação no âmbito dos arranjos institucionais conhecidos como orçamento participativo. Com base nessa temática teve o objetivo geral de verificar se o processo decisório inaugurado pelo OP está fora do alcance dos fundamentos teóricos da vertente predominante da teoria democrática contemporânea. Além dessa questão, inicialmente mais duas interrogações foram colocadas: 1) Quais são as especificidades do processo decisório do orçamento participativo? 2) O orçamento participativo contribui para a diminuição da distância que separa os cidadãos tanto dos representantes eleitos quanto das elites das políticas públicas? Para realizar a pesquisa foram comparados os dois modelos de OP que existem há mais tempo no Brasil e que persistiram ao longo dos anos sem interrupção: o OP de Porto Alegre e o OP de Belo Horizonte. Essa proposta pressupôs a exposição de cada um desses arranjos institucionais construídos para viabilizar a tomada de decisão e a explicitação dos recursos teóricos adotados para a interpretação das experiências investigadas.

A partir desses objetivos as pesquisas, bibliográfica e documental, foram empreendidas possibilitando a corroboração da hipótese que norteou este trabalho, segundo a qual, a compreensão das contribuições do OP para a ampliação da participação política e dos controles democráticos não depende de um novo marco teórico, porque pode ser realizada com base nos fundamentos contemporâneos da democracia representativa. A essa confirmação devem ser acrescentadas algumas conclusões possibilitadas pela análise das experiências à luz do referencial teórico adotado, o qual teve como principal fundamento as formulações de Robert Dahl. Essa relação entre os elementos teóricos e práticos será explicitada ao longo das conclusões.

O primeiro aspecto a ser ressaltado é a constatação de que o OP é um processo decisório com potencial para forçar a responsividade dos representantes políticos e aperfeiçoar as instituições políticas. Essa evidência, que em larga medida tem sido apresentada de forma direta ou indireta pela literatura especializada, adquire neste trabalho um novo matiz em função da ênfase dada ao caráter indissociável da relação entre participação e representação na democracia contemporânea. Essa relação, intrínseca à perspectiva usualmente denominada de democracia representativa, foi aprofundada por Robert Dahl. Sua construção teórica evidencia que no processo democrático a representação e a participação são mecanismos adotados para viabilizar a tomada de decisão. O quanto a interação entre essas dimensões é acionada e a forma como a ação de uma desencadeia a outra

no exercício do poder político tem variado de acordo com os desafios que se colocam a cada circunstância como, por exemplo: o confronto entre a dimensão ideal e real da democracia imposto pela realidade política; as identidades políticas que se pretende prestigiar; as especificidades do desenho institucional; a amplitude do papel do Estado na garantia das condições sociais necessárias para a democracia; a forma de exercício do poder e os interesses específicos de cada grupo político que chega ao poder. Constatou-se, entretanto, que essa relação, bem como as ferramentas analíticas proporcionadas pela vertente predominante da teoria democrática, tem sido pouco explorada nas análises das experiências que viabilizam a ampliação da participação política dos cidadãos.

Conforme a síntese feita no capítulo cinco, essa relação entre representação e participação pode ser observada nas experiências de orçamento participativo a partir dos dois níveis de ação que envolve esse arranjo institucional. O primeiro está presente nas eleições que constituem os representantes políticos e o segundo se refere à lógica representativa presente no processo decisório do OP. São dois níveis diretamente relacionados e que explicitam a localização do OP no interior do sistema representativo, tomado aqui em sua acepção mais ampla que designa as mediações exercidas no funcionamento do processo político na democracia contemporânea. Portanto, o OP é um elemento interno do sistema; um arranjo institucional que depende do funcionamento das instituições políticas para existir.

Essas demarcações abrem caminho para a apresentação da segunda conclusão: o OP possibilita a ampliação da participação política com eficiência quando conta, de fato, com a adesão do poder executivo ao processo decisório participativo. A possibilidade de deliberar sobre a aplicação de recursos públicos favorece a mobilização dos cidadãos para participar. Entretanto, é um processo muito dependente da decisão governamental porque tanto os recursos financeiros quanto as informações técnicas são essenciais para o sucesso do OP. Nas duas cidades pesquisadas esse aspecto tem sido problemático. Nos últimos anos, além da lentidão na execução dos empreendimentos e serviços escolhidos, têm sido insuficientes as informações repassadas, principalmente, em relação ao volume de recursos arrecadados e sobre o montante disponível para investimento. Além disso, há um grande volume de informação sobre os critérios técnicos a serem considerados para a apresentação de demandas, mas a linguagem é muito específica e demanda a aproximação entre os cidadãos e os especialistas para ser compreendida. Portanto, esses critérios podem ser mobilizados tanto para viabilizar o OP, na medida em que os limites da Prefeitura são respeitados, como para protelar decisões ou mesmo direcionar as escolhas. Esses problemas comprometem a



transparência na prestação de contas e ampliam a distância entre os representantes políticos, a estrutura burocrática e os cidadãos, afetando diretamente os objetivos do OP.

É importante lembrar que os fundamentos da democracia poliárquica evidenciam a importância da ampliação da participação política dos cidadãos para além do período eleitoral. Além de ser essencial para o aperfeiçoamento das instituições políticas democráticas, na atualidade a participação dos cidadãos em diversos processos decisórios seria uma condição necessária para o aperfeiçoamento do sistema em função da complexificação das sociedades e da ampliação da escala decisória para além dos níveis nacionais. A perspectiva dahlsiana possibilita uma leitura mais fecunda dessa realidade porque problematiza a inevitável distância entre representantes e representados apresentando seus limites e, ao mesmo tempo, apontando a potencialidade da participação política como mecanismo para tornar os representantes mais responsivos às preferências dos cidadãos, condição essencial para a prática democrática. Deve-se lembrar, ainda, que arranjos institucionais como o OP dependem dos parâmetros fornecidos pelos critérios de um processo decisório democrático, ou seja: a) igualdade de voto na etapa decisória; b) participação efetiva; c) compreensão esclarecida; d) controle final da agenda; e) inclusão. O quanto esses critérios são satisfeitos depende da qualidade do processo em termos de estrutura institucional e resultados.

O terceiro aspecto a ser destacado nesse detalhamento das conclusões se refere à lógica representativa que não cessa de se fazer lembrar nas análises do OP. De acordo com a pesquisa apresentada no capítulo quatro, os cidadãos que participam das instâncias decisórias do OP exercem a função de representantes das suas comunidades de origem de uma forma análoga à representação político-partidária. Entretanto, exercem essa função como um mecanismo para viabilizar um processo decisório voltado para a ampliação da participação política e a democratização da gestão pública. Essa aparente circularidade explicita a interação entre representação e participação como sustentação de um processo decisório democrático. Conforme mencionado no capítulo cinco, essa compreensão, ancorada na perspectiva dahlsiana, permite discutir o grau de comprometimento de um dado governo com a diminuição da distância entre representantes e representados e evita a transformação de duas dimensões de um mesmo sistema, a democracia representativa, em dois sistemas independentes, sendo um participativo e o outro representativo.

A força da relação entre representação e participação presente no OP permite considerar que o desconhecimento dos delegados e conselheiros em relação a esses aspectos, bem como, em relação aos dilemas da representação política, diminui muito a possibilidade de

estabelecerem diálogo com o governo municipal e de analisarem criticamente as dificuldades enfrentadas pela instância decisória. São questões importantes de serem consideradas no planejamento da capacitação que tem sido propiciada aos participantes do orçamento participativo.

A quarta conclusão decorre da comparação empreendida nesta tese. A pesquisa evidenciou que o OP de Belo Horizonte situa-se em uma extremidade oposta ao de Porto Alegre em termos da estruturação da instância decisória. Respectivamente, de um lado existe uma proposta de democratização da gestão que associa a “participação popular” com o planejamento das políticas públicas e de outro lado a proposta de “restabelecer a soberania popular” por meio da decisão sobre todos os investimentos públicos municipais através do OP. Em termos dos resultados, o OP de Belo Horizonte tem sido mais efetivo em relação à implementação das decisões tomadas. Mesmo considerando que o fato de a experiência de Belo Horizonte se limitar à decisão sobre o orçamento de obras torna a discussão orçamentária mais simples, o seu processo continua sendo mais efetivo porque a restrição do leque decisório não diminuiu os desafios envolvidos na preparação da administração pública para viabilizar a participação dos cidadãos na tomada de decisão. E a esse respeito as exigências são grandes, independente do volume de pessoas envolvidas no processo participativo.

A ênfase no planejamento articulado com a ampliação da participação política forçou a modernização e o aumento da eficiência administrativa da Prefeitura de Belo Horizonte. Além disso, a priorização do OP, em alguma medida, tornou os formuladores de políticas públicas e o corpo burocrático mais permeáveis às demandas de grupos historicamente excluídos. Em Porto Alegre esse processo ainda é incipiente. É possível dizer ainda porque são medidas necessárias independente do tipo de OP idealizado. São questões que tornam ainda mais evidente o papel decisivo do Poder Executivo Municipal na formulação e implementação dessa proposta.

Apesar dessas possibilidades, a pesquisa evidenciou, também, que as duas experiências passam por dificuldades decorrentes do atraso na execução dos empreendimentos aprovados. A partir de 2005 em Porto Alegre e de 2007 em Belo Horizonte o atraso na execução das obras e serviços, que já era significativo, tornou-se uma constante em função da diminuição dos recursos financeiros destinados ao OP. A drástica queda no nível de execução sugere que nos dois municípios estudados o OP perdeu centralidade. Essa constatação é reforçada pelo fato de a gestão iniciada em 2005 em Porto Alegre e 2009 em na cidade de Belo Horizonte estabelecerem um novo programa de gestão enfatizando a

integração das ações voltadas para a participação da população. Tais programas, abordados no capítulo quatro, são, respectivamente, a Governança Solidária Local e a Gestão Compartilhada. Em função do reconhecimento nacional e internacional das contribuições do orçamento participativo desenvolvido nessas duas cidades, novos estudos poderão apontar se essas novas propostas de gestão estão exemplificando a passagem das experiências participativas como mecanismo de gestão democrática para as experiências participativas como mera vitrine para assegurar o apoio popular.

Essas questões dizem respeito à quinta conclusão a ser apresentada. Trata-se do potencial do orçamento participativo para forçar os representantes políticos a serem mais responsivos às preferências dos cidadãos e arejar as instituições políticas tornando-as mais permeáveis à pluralidade de interesses presentes na sociedade. Constatou-se que o OP contribui para a aproximação entre os cidadãos e os representantes eleitos. Isso gera maior controle das ações governamentais porque expõe os representantes à pressão direta dos cidadãos. Evidentemente não elimina a capacidade dos governantes de se desvencilharem das pressões, mas possibilita uma maior cobrança em termos de prestação de contas.

Essas constatações, em grande parte, lembram questões presentes na literatura sobre o OP. Entretanto, as interrogações que devem ser dirigidas aos governantes, em termos do aperfeiçoamento das instituições políticas têm ficado secundarizadas em tal literatura, pois a ênfase tem recaído sobre o papel transformador da chamada sociedade civil organizada. Esse posicionamento favorece a negação da importância do OP para o aperfeiçoamento das instituições representativas porque ofusca a relação entre participação e representação. Isso permite algumas conjecturas. Por exemplo, uma ênfase na possibilidade de superação da democracia representativa pela democracia participativa, sob um ponto de vista ideologizado, poderia levar à inusitada constatação de que as contribuições dos arranjos institucionais voltados para ampliação da participação em termos do aperfeiçoamento da representação política seria uma espécie de efeito positivo não esperado e indesejado. Esse mesmo tipo de efeito poderia ser constatado por uma perspectiva teórica muito centrada no funcionamento das macroinstituições políticas e que compreende a ampliação da participação como uma ameaça a eficiência decisória e ao desempenho governamental.

Nesse contexto a discussão, aparentemente singela, do conceito de interesse realizada na seção 2.5.2 mostra sua força e permite apresentar a última conclusão: a compreensão dos objetivos e demandas dos diversos participantes do OP como tradução de interesses retira dessa ação política a sobrecarga valorativa da noção de bem comum e permite a constatação da variedade de estratégias adotadas para imprimir o embate de ideias e

propostas. Esse é o cenário da explicitação da divergência sem beligerância. Essa constatação não se limita à aridez do realismo político. Impõe a compreensão da importância simbólica de espaços democráticos como o OP e as demais experiências participativas para a aceitação da democracia, também, como um valor cultural. São arranjos institucionais que propiciam o encontro entre perspectivas sociais distintas e que podem fortalecer a tolerância necessária para a convivência em contextos marcados pelo pluralismo social.

Não obstante, é importante lembrar que a caracterização da noção de interesse como tradução de uma lógica estritamente egoísta e a defesa do OP como possível mecanismo para a transformação da sociedade persistirá como forma de distinguir um determinado discurso político. É o caso da defesa do modelo de gestão “democrática e popular”, que tem o OP como diferencial programático, como um modo de governo característico do Partido dos Trabalhadores. Deve-se ressaltar, ainda, que essa dimensão é relevante para a construção do confronto partidário que é essencial para a democracia em termos de competição política.

Mesmo admitindo a fecundidade desse mecanismo, é inevitável reconhecer a vulnerabilidade dos arranjos institucionais participativos à corrosão institucional, nos termos discutidos, principalmente, na seção 2.5.1 desta tese. A compreensão do paradoxo contido na noção de instituição - a função de criar e limitar o poder - é essencial para lidar, na teoria e na prática, com o confronto de interesses sempre presente em qualquer relação social e acentuado nas sociedades pluralistas. Nesse sentido, da mesma forma que acontece com a noção de representação política, a adjetivação do conceito de instituição, criando múltiplas categorias analíticas, pode desviar o foco das dificuldades a serem enfrentadas a partir do funcionamento de uma nova instância decisória como, por exemplo, a formação de lideranças especializadas e afastadas da base e a captura pela estrutura política e burocrática.

A despeito das controvérsias analíticas, a novidade ensejada nesta tese é o reconhecimento do caráter incontornável de uma participação política exercida dentro dos marcos do arcabouço institucional construído para cada propósito específico. Assim é também o orçamento participativo. Não tem a plenitude contida na ideia de todo poder ao povo e nem o “perigo” da ação avassaladora das massas, propósitos que prosperam num vazio institucional que tende a torná-los ineficazes – e particularmente propensos à manipulação “de cima”. É um arranjo institucional que explicita a relevância, tanto no nível local como em termos mais amplos, de tentar promover o caráter essencial do processo democrático sintetizado pela perspectiva dahlsiana: a sua possibilidade de ofertar aos cidadãos uma ampla gama de direitos, liberdades e recursos que permitam a sua participação na adoção das decisões coletivas que os comprometem.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABASCAL, Gabriel. El Presupuesto Participativo. El presupuesto participativo: ¿democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?. In: *III Jornadas de Pensamiento Crítico de la Universidad de Alicante*, 1 y 2 de abril de 2004.

ABERS, Rebecca. *From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil*. *Politics and Society* 26 (4), 1998

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. Representando a Diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno acrh*, Salvador, v. 21, no. 52, p.99-112, jan./Abr, 2008.

ALLEGRETI, Giovanni; HERZBERG, Carsten. Participatory budgets in Europe: Between efficiency and growing local democracy. TRANSNATIONAL INSTITUTE and the Centre for Democratic Policy-Making Participatory. *TNI Briefing Series*, Amsterdam, October, 2004. Disponível em: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/reports/newpol/participatory.pdf>>

ALLEGRETI, Giovanni; HERZBERG, Carsten. El ‘retorno de las carabelas’: los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo. *TNI Briefing Series*, Amsterdam y Madrid Diciembre 2004. Disponível em: < <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/reports/newpol/participatory-s.pdf>>

ALMEIDA, Debora Rezende. Metamoforse da representação política: lições práticas dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil. In: AVRITZER, leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Ed. Cortez, 2010.

AVRITZER, Leonardo. *A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Ed. Perspectiva; Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1996.

\_\_\_\_\_. Teoria democrática, esfera pública y deliberación. *Revista Metapolítica*, vol. 4, nº. 14, abril-junio de 2000.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, espaço público e poder local: uma análise do orçamento Participativo In: DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra. 2002a

\_\_\_\_\_. Modelos de Deliberação Democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

\_\_\_\_\_. *Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um balanço crítico - Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, n.3, p. 443-464, 2007.

\_\_\_\_\_. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, junho, p. 43-64, 2008.

\_\_\_\_\_. *Participatory institutions in democratic Brasil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

\_\_\_\_\_. Prefácio. In: MARQUES, Angela C. Salgueiro (Org.) *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

\_\_\_\_\_. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Ed. Cortez, 2010.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, Participação e Instituições Híbridas. *Revista Teoria & Sociedade*. Horizonte, n.º especial, março de 2005.

AZEVEDO, Neimar Duarte. *Orçamento Participativo de Belo Horizonte: elementos para uma leitura institucional*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

AZEVEDO, Neimar. A face representativa do Orçamento Participativo. In: AZEVEDO, Sérgio; BARROSO, Rodrigo (Orgs.). *Orçamento Participativo - construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, p. 107-129, 2005

AZEVEDO, Neimar; GOMES, Maria Auxiliadora. Um Balanço das produções acadêmicas sobre o orçamento participativo de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, Sérgio; NABUCO, Ana Luíza (Orgs.). *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Editora Leitura, 2008.

AZEVEDO, Sérgio; PRATES, Antônio Augusto. Planejamento participativo, movimentos sociais e ação coletiva. In: *Ciências Sociais Hoje*. São Paulo: Anpocs/Vértice, 1991.

AZEVEDO, Sérgio; BARROSO, Rodrigo (Orgs.). *Orçamento Participativo - construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2005

AZEVEDO, Sérgio; MARES GUIA, Virgínia. Reflexões sobre o Orçamento Participativo de Belo Horizonte: potencialidades e desafios. In: AZEVEDO, Sérgio; BARROSO, Rodrigo (Orgs.). *Orçamento Participativo - construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 71-88

AZEVEDO, Sérgio; NABUCO, Ana Luíza (Orgs.). *Democracia Participativa: a experiência de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Editora Leitura, 2008.

BAIOCCHI, Gianpaolo. Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democracy Theory. *Politics & Society*, vol. 29 n.º. 1, p. 43-72, March 2001.

BANCO MUNDIAL. *Toward a More Inclusive and Effective Participatory Budget in Porto Alegre*. 2008.

BENHABIB, Seyla (Ed.). *Democracy and Difference: contesting the boundaries of the political*. New Jersey: Princeton University Press, 1996.

BENHABIB, Seyla. Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MARQUES, Angela C. Salgueiro (Org.) *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Ed. Autêntica, {1996}2009

BOBBIO, Norberto. *Estado, Governo e Sociedade*. 4ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral da Política*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. 2ª. ed., São Paulo: Ed. UNESP, 2001

\_\_\_\_\_. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2004.

\_\_\_\_\_. *O Futuro da Democracia*". 11ª ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, {1984}2009.

BOHMAN, James. O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, Angela C. Salgueiro (Org.) *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

BOSCHI, Renato Raul. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, v. 42, nr. 4, p. 655-690, Rio de Janeiro, 1999.

\_\_\_\_\_. Modelos Participativos de Políticas Públicas: os Orçamentos Participativos de Belo Horizonte e Salvador. In: AZEVEDO, Sérgio; BARROSO, Rodrigo (Orgs.). *Orçamento Participativo - construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 179-196

BOVERO, Michelangelo. *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*. Madrid: Editorial Trotta, 2002.

CABANNES, Yves. Presupuestos Participativos: Marco conceptual y análisis de su contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento conceptual. Programa de Gestión Urbana – UN/HABITAT. 69p.- (Cuaderno de Trabajo Nº139. Quito, agosto de 2004. Disponível em:  
< [http://www.socioeco.org/bdf/docs/documento\\_conceptual\\_es\\_presupuesto\\_participativo.Pdf](http://www.socioeco.org/bdf/docs/documento_conceptual_es_presupuesto_participativo.Pdf)>

CANSINO, César. Entre la democracia real y la democracia ideal. Consideraciones críticas. *Revista Metapolítica*, vol. 9, nº. 39, enero-febrero, 2005.

COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos (Orgs.). *Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

COHEN, Joshua; SABEL, Chales. Directly-Deliberative Polyarchy. *European Law Journal*. Vol. 3, n°. 4, p. 313-342, december 1997.

COHEN, Joshua. Procedure and Substance in Deliberative Democracy. In: BENHABIB, Seyla (Ed.). *Democracy and Diference: Contesting the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press, 1996.

\_\_\_\_\_. Reflections on Habermas on Democracy. *Ratio Juris*, vol. 12, n°. 4, december, 1999, p. 385-416.

\_\_\_\_\_. Igualitarismo, Internacionalização e Cidadania. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, p.161-170, outubro 2000.

\_\_\_\_\_. Deliberação e legitimidade democrática. In: MARQUES, Angela C. Salgueiro (Org.) *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, {1997}2009.

CORTES, Soraya Vargas. Foros Participativos y gobernabilidad. In: LUBAMBO; COÊLHO E MELO(Orgs). *Diseño Institucional y Participación Política*. Buenos Aires: CLACSO; Fundação Joaquim Nabuco, 2006

COSTA, Homero de Oliveira. *Democracia e representação política no Brasil: uma análise das eleições presidenciais(1989-2002)*. Porto alegre: Ed. Sulina, 2007.

DAGNINO, Evelina. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002

DAHL, Robert A. Um Prefácio à Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989

\_\_\_\_\_. *La Democracia y Sus Criticos*. Barcelona: Ediciones Paidós, 1992

\_\_\_\_\_. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Ed. USP, 1997

\_\_\_\_\_. *Toward Democracy: a journey reflections, 1940-1997*. V. I. Berkeley: Institute of Governmental Studies Press, 1997.

\_\_\_\_\_. *¿Despues de La Revolucion? La autoridad em las sociedades avanzadas*. Barcelona: Gedisa Editorial, 1999.

\_\_\_\_\_. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

\_\_\_\_\_. *Entrevista sobre el pluralismo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Econômica, 2003.

\_\_\_\_\_. *On Political Equality*. Yale University Press, 2006

DIAS, Marcia R.. *Sob o signo da vontade popular: O Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2002.



DOWNS, Anthony. *Uma Teoria Econômica da Democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.

FABBINI, Sergio. Bringing Robert A. Dahl's Theory of Democracy to Europe. *Annu. Ver. Polit. Sci.*, 6: 119-137, 2003. Disponível em:

<<http://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev.polisci.6.010302.115514>>.

Acessado em: 14/09/2010.

FARIA, Cláudia F.. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, 2000. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-4452000000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-4452000000200004&lng=pt&nrm=iso)>

FARIA, Cláudia F.. *O Estado em movimento* : complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. 260 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

FARIA, Cláudia F.; RIBEIRO, Iriella, C.. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

FEDOZZI, Luciano. *O Poder da Aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000a.

\_\_\_\_\_. Orçamento Participativo e Esfera Pública. In: FISCHER, Nilton; MOLL, Jaqueline (orgs.). *Por uma Nova Esfera Pública*. Petrópolis: Editora Vozes, p. 37-82, 2000b.

\_\_\_\_\_. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3ª. ed..Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

\_\_\_\_\_. *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre: perfil social e associativismo, avaliação e expectativas*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

FERNANDES, Antônio S.; BONFIM, Washigton Luís. La democratización de la gestión municipal en Brasil: un abordaje teórico del objeto. In: LUCAMBO; COELHO E MELO (Orgs). *Diseño Institucional y Participación Política*. Buenos Aires: CLACSO; Fundação Joaquim Nabuco, 2006.

FERREIRA, Carolina; SANTOS, Clezio Saldanha. Uma breve comparação entre modelos de participação popular: Orçamento Participativo e Governança Solidária Local na Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Revista de Gestão USP*, São Paulo, v. 15, n. 2, p. 19-33, abril/junho 2008

FISHKIN, James S. *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven: Yale University Press, 1995.

FUNG Archon; WRIGHT, Erik Olin (orgs.). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso, 2003. Disponível em <<http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Deepening.pdf>>

FUNG, Archon; Erik Olin WRIGHT. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics Society* 29; No. 1, 2001. Disponível em <  
<http://www.archonfung.com/papers/FungDeepDemocPS.pdf> >

GENRO Tarso (1999). Orçamento Participativo e a Democracia. In: GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo – Experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

GOODIN, Robert; DRYZEK, John S. Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-public. *Politics Society*, v. 34, p.219-244, 2006. Disponível em <  
<http://deliberativedemocracy.anu.edu.au/sites/default/files/documents/publications/Deliberative%20Impacts%202006.pdf>>

GOULART, Jefferson. Orçamento Participativo e Gestão Democrática no Poder Local. *Lua Nova*, São Paulo, p.49-78, 2006.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro *et ali*. O impacto do Orçamento Participativo nas eleições municipais de Porto Alegre. *Anais do 5º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*. UFMG, Belo Horizonte, julho de 2006. Disponível em:  
[http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp/cadastro/atividade/arquivos/21\\_7\\_2006\\_18\\_5\\_20.pdf](http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_18_5_20.pdf) >

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, volume II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARDIN, Russell. “The Social Evolution of Cooperation”. In: COOK, Karen S.; LEVI, Margaret. *The Limits of Rationality*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). Evolução das finanças municipais no período 1989/1998. (Série Estudos Especiais nº 18). IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 1999.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). Evolução do quadro municipal brasileiro no período entre 1980 e 2001. (Série Estudos Especiais nº 20). IBAM / APMC / NAPI / IBAMCO, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). Manual do prefeito. 13.ed. revista, aum. e atual. Rio de Janeiro: IBAM, 2009.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Brasil em Desenvolvimento : Estado, planejamento e políticas públicas. 270 p. 3 v.. Brasília: Ipea, 2010.

JACOBI, Pedro. *Orçamento Participativo: co-responsabilidade na gestão das cidades*. São Paulo em perspectiva, 1996.

LINHARES, Clarice Barreto. Uma peça participativa para dois atores: instituições políticas e sociedade civil na cena dos Orçamentos Participativos. *Dissertação* (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

LAVALLE, Adrián G.. Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. *Novos Estudos*. São Paulo: Cebrap, n. 66, p. 91-110, July 2003.

LAVALLE, Adrián G.; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Representação Política e Organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *RBCS*, vol. 21, n°. 60, p. 43-65, fevereiro, 2006a.

LAVALLE, Adrián G.; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Revista Lua Nova*, n°. 67, p. 49-103, 2006b.

LEVI, Margaret. Uma Lógica da Mudança Institucional. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, vol. 34, n°.1, Rio de Janeiro, 1991.

LUBAMBO, Catia W.; COÊLHO, Denilson; MELO, Marcus A.. (Orgs). *Diseño Institucional y Participación Política: experiencias em el Brasil contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO; Fundação Joaquim Nabuco, 2006.

LUBAMBO, Cátia Wanderley; MIRANDA, Ana Paula, O que há de novo na análise da participação depois de duas décadas? *Anais do II Seminário Nacional Movimentos Sociais, Participação e Democracia*. UFSC, 25 a 27 de abril de 2007, Florianópolis, Brasil.

LÜCHMANN, Lígia Helena. Participação, desigualdades e novas institucionalidades: uma análise a partir de instituições participativas em Santa Catarina. *Ciências Sociais Unisinos*, Volume 44, n.1, jan/abr 2008.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n°. 29, ano 10, outubro de 1995.

MANIN, Bernard. *Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.. Eleições e representação. *Revista Lua Nova*, n°. 67, p. 105-138, 2006.

MARQUETTI, A.; CAMPOS, G.; PIRES, R. (Orgs.). *Democracia Participativa e Redistribuição*. São Paulo: Xamã, 2008.

MIGUEL, Luis Felipe. Sorteios e representação democrática. *Lua Nova*, São Paulo, n. 50, 2000. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452000000200005&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200005&lng=pt&nrm=iso)>

MORLINO, Leonardo. Calidad de la democracia. Notas para su discusión. *Revista Metapolítica*, vol. 9, n°. 39, enero-febrero, 2005.

MUTZ, Diana C... Cambridge University Press, 2007.

NASSUNO, Marianne. Burocracia e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. 2006. 253f. *Tese (Doutorado Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006*

NAVARRO, Zander. O 'Orçamento Participativo' de Porto Alegre 1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Org.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Ed. Cortez, 2003.

NEZ, Héloïse. Democracia participativa e inclusão sócio-política: as experiências de Bobigny (França) e Barreiro (Belo Horizonte, Brasil). Original: Démocratie participative et inclusion socio-politique : les expériences de Bobigny (France) et Barreiro (Belo Horizonte, Brésil). *Cahier de la CRDC*, série Pratiques économiques et sociales, n° 30, décembre 2006, 34 p. Disponível em: <[www.democraciaparticipativa.org/files/Heloise\\_Nez.pdf](http://www.democraciaparticipativa.org/files/Heloise_Nez.pdf)>. Acesso em: 03 set. 2008.

NOBRE, Marcos. Participação e Deliberação na Teoria Democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan e NOBRE, Marcos (Orgs.) *Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed 34, 2004.

ONG CIDADE. *Jornal De Olho na Cidade*. Ano 12 - n° 23, Abril 2008. Disponível em: <<http://www.ongcidade.org/site/php/comum/capa.php>>

ONG CIDADE. *Jornal De Olho na Cidade*. Ano 13 - n° 25, Abril 2009. Disponível em: <<http://www.ongcidade.org/site/php/comum/capa.php>>

ONG CIDADE. *Jornal De Olho na Cidade*. Ano 14 - n. 31, Porto Alegre, maio de 2011. Disponível em: <<http://www.ongcidade.org/site/php/comum/capa.php>>

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PINTO, Céli R. Jardim. Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.19, n° .54, São Paulo, fev. 2004.

PIRES, Roberto Rocha. *Participação, Planejamento e Modernização Administrativa: uma análise neoinstitucional dos impactos gerenciais do Orçamento Participativo em Belo Horizonte*. Curso de Gestão Urbana e de Cidades. Belo Horizonte: EG/FJP, 2004. Disponível em: <[www.eg.fjp.mg.gov.br/vgestaourbana/cursos/papers2004/robertopires-participacaoplanejamento.pdf](http://www.eg.fjp.mg.gov.br/vgestaourbana/cursos/papers2004/robertopires-participacaoplanejamento.pdf)>. Acesso em: 03 set. 2008.

PITKIN, Hanna F.. *The Concept of Representation*. University of California Press, 1972.

PITKIN, Hanna F.. *Representação: palavras, instituições e ideias*. *Revista Lua Nova*, n° . 67, 2006.

PIZZORNO, A. "Introducción al Estudio de la participación Política". In: PIZZORNO, KAPLAN e CASTELLS. *Participación e Cambio Social en la Problemática Contemporánea*. Buenos Aires: Ed. SIAPE, 1966.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Memória do Orçamento Participativo 94 a 97*, ACS, Setembro de 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. *Relatório de Avaliação da Operacionalização dos Orçamentos Participativos*. Fórum do Orçamento Participativo, Dezembro de 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE . Diretrizes para o aprimoramento do Orçamento Participativo. SMP, maio de 1997, p. 06.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Memória do Orçamento Participativo : 8 anos de história. Revista Planejar, SMPL, Belo Horizonte, n°. 10, ano 3, 2000, p. 9.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Coordenação do Projeto Comum URB-AL R9-A6-04: *Instrumentos de Articulação entre Planejamento Territorial e Orçamento Participativo*. Brasil, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo 1999/2000, metodologia, SMPL, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo 2001/2002, metodologia, SMPL, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo 2003/2004, metodologia, SMGPCG, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo 2007/2008, metodologia, SMGPCG, 2007.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo 2009/2010. Plano de Empreendimentos, SMGPCG, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Orçamento Participativo 2011/2012. Metodologia e diretrizes. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Orçamento Participativo. Regimento Interno, 1995

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Orçamento Participativo. Regimento Interno, critérios gerais, técnicos e regionais, 1997.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. O OP é nota 10. Regimento Interno. 1998

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Orçamento Participativo. Regimento Interno, critérios gerais, técnicos e regionais, 1999.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Orçamento Participativo. Regimento Interno, critérios gerais, técnicos e regionais, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Orçamento Participativo. Regimento Interno, critérios gerais, técnicos e regionais, 2002.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Orçamento Participativo. Regimento Interno, critérios gerais, técnicos e regionais, 2004.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Orçamento Participativo. Regimento Interno, critérios gerais, técnicos e regionais, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Orçamento Participativo. Regimento Interno, critérios gerais, técnicos e regionais, 2008.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Publicação Especial do Orçamento Participativo - 20 anos de OP. Agosto de 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Orçamento Participativo. Regimento Interno, critérios gerais, técnicos e regionais, 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Governança Solidária Local: desencadeando o processo. Porto Alegre, 2005. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/gsl\\_desencadeando\\_o\\_processo.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/gsl_desencadeando_o_processo.pdf)>. Acesso em : 25/01/2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Seminário de lançamento da REDE URB-AL Nº 9 - Financiamento Local e Orçamento Participativo - documento base.

PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA – UM/HABITAT. Presupuesto Participativo Y finanzas locales, 2004.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.

REIS, Bruno P. W.. Modernização, mercado e democracia: Política e economia em sociedades complexas 1997. 226f. *Tese* (Doutorado em Ciência Política). IUPERJ, Rio de Janeiro, 1997.

\_\_\_\_\_. Going Home in Peace: The Economy of Virtues, and Apathy as a Right. *Brazilian political science review*, v1, n1, March 2007.

\_\_\_\_\_. Valores e estratégia na política da inovação institucional. *Mimeo*, 2007

REIS, Bruno P. W; BUENO, Natália S.. Deliberação, Representação e Desigualdade Política. 3º. Congresso Latino-americano de Ciências Sociais. *Anais*. Campinas, Unicamp, setembro de 2006.

REIS, Fábio Wanderley. *Política e racionalidade: problemas de teoria e método de uma sociologia crítica da política*. 2a. ed. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000a.

\_\_\_\_\_. Mercado e Utopia: *Teoria Política e Sociedade Brasileira*. São Paulo: Edusp, 2000b.

\_\_\_\_\_. Deliberação, interesse e ‘sociedade civil’. In: COELHO, Vera S. P. e NOBRE, Marcos (Orgs.) *Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed 34, 2004.

RIBEIRO, Ana C. Torres; GRAZIA, Grazia de. *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil*. Petrópolis: Editora Vozes, 2003.

RIBEIRO, Frank. Cultura e participação popular: mediação política e acesso à moradia na experiência do Orçamento Participativo da Habitação de Belo Horizonte. In: AZEVEDO, Sérgio; BARROSO, Rodrigo (Orgs.). *Orçamento Participativo - construindo a democracia*. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 133-152

SANI, Giacomo. Verbete. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G.. *Dicionário de política* (12ª. ed.). Brasília: Ed. UNB, 1999.

SANTOS, Boaventura Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura Souza (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada*. V. 1. O Debate Contemporâneo. São Paulo: Editora Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. *Elementos de Teoria Política* (6ª. ed.). Madrid: Alianza Editorial, 2008.

SCHNEIDER, Aaron and GOLDFRANK, Benjamim. *Budgets and ballots in Brazil: participatory budgeting from the city to the state*. Institute of Developments Studies. England, Brighton, Sussex BN1 9RE, January, 2002

SCHUMPETER, J. A.. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1986.

SHAH, Anwar (Ed.). *Public Sector, Governance and Accountability Series - Participatory Budgeting*. Published by World Bank, July 17, 2007. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>>

SINTOMER, Yves. O poder ao povo: júris de cidadãos, sorteio e democracia participativa. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2010.

SOARES, Mauro Victoria. Democracia, Deliberação e Razão Pública – Recomendações Igualitárias para a Democracia Liberal. 2008. *Tese* (Doutorado Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SOMARRIBA, Mercês; DULCI, Otávio. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). *Reforma do Estado e democracia no Brasil*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, p. 391-425, 1997

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 15, n°. 4, dezembro, 2001, p. 84-97

SOUZA, Celina. Sistema brasileiro de gobierno local. In: LUBAMBO, Catia W.; COÊLHO, Denilson; MELO, Marcus A.. (Orgs.). *Diseño Institucional y Participación Política*:

*experiencias em el Brasil contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO; Fundação Joaquim Nabuco, 2006.

SOUZA, Ubiratan. Orçamento Participativo – Experiência de Porto Alegre. In: GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan de. *Orçamento Participativo – Experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 1999.

TILLY, Charles. *Democracy*. Cambridge University Press, 2007.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Revista Lua Nova*, n°. 67, 2006

\_\_\_\_\_. Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática. *Política e Sociedade*, Vol. 9, n°. 16, p. 51-88, abril de 2010.

URBINATI, Nádia; WARREN, Mark. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, v.11, p. 387-412, sep. 2008.

Disponível em: <

<http://www.annualreviews.org/doi/full/10.1146/annurev.polisci.11.053006.190533>>

VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do Orçamento Participativo. In: COELHO, Vera S. P. e NOBRE, Marcos (Orgs.) *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed 34, 2004.

WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, p. 61-86, 2003.

WAMPLER, Participatory publics: Civil society and new institutions in democratic Brazil. *Comparative Politics*, vol. 36, nº3, 2004

\_\_\_\_\_. Públicos Participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera Schattan e NOBRE, Marcos (Orgs.) *Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed 34, 2004.

\_\_\_\_\_. ¿Expandiendo la responsabilidad en la gestión por medio de instituciones participativas? Activistas y reformistas en los municipios brasileños. In: LUBAMBO, Catia W.; COELHO, Denilson; MELO, Marcus A.. (Orgs). *Diseño Institucional y Participación Política: experiencias em el Brasil contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO; Fundação Joaquim Nabuco, p. 39-72, 2006.

\_\_\_\_\_. Participatory Budgeting in Brazil. Pennsylvania: Pennsylvania State University Press, 2007.

\_\_\_\_\_. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas? *Opin. Publica*, Campinas, v. 14, n. 1, junho, p. 65-95, 2008.

\_\_\_\_\_. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades política, associativa e de políticas públicas. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Ed. Cortez, 2010.



WERLE, Denílson L.. Democracia deliberativa e os limites da razão pública. In: COELHO, Vera Schattan e NOBRE, Marcos (Orgs.) *Participação e deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Ed 34, 2004.

## **ANEXOS**

**ANEXO A** - Mapa de áreas prioritárias para inclusão social - OP de Belo Horizonte

**ANEXO B** - Obras concluídas no OP de Belo Horizonte

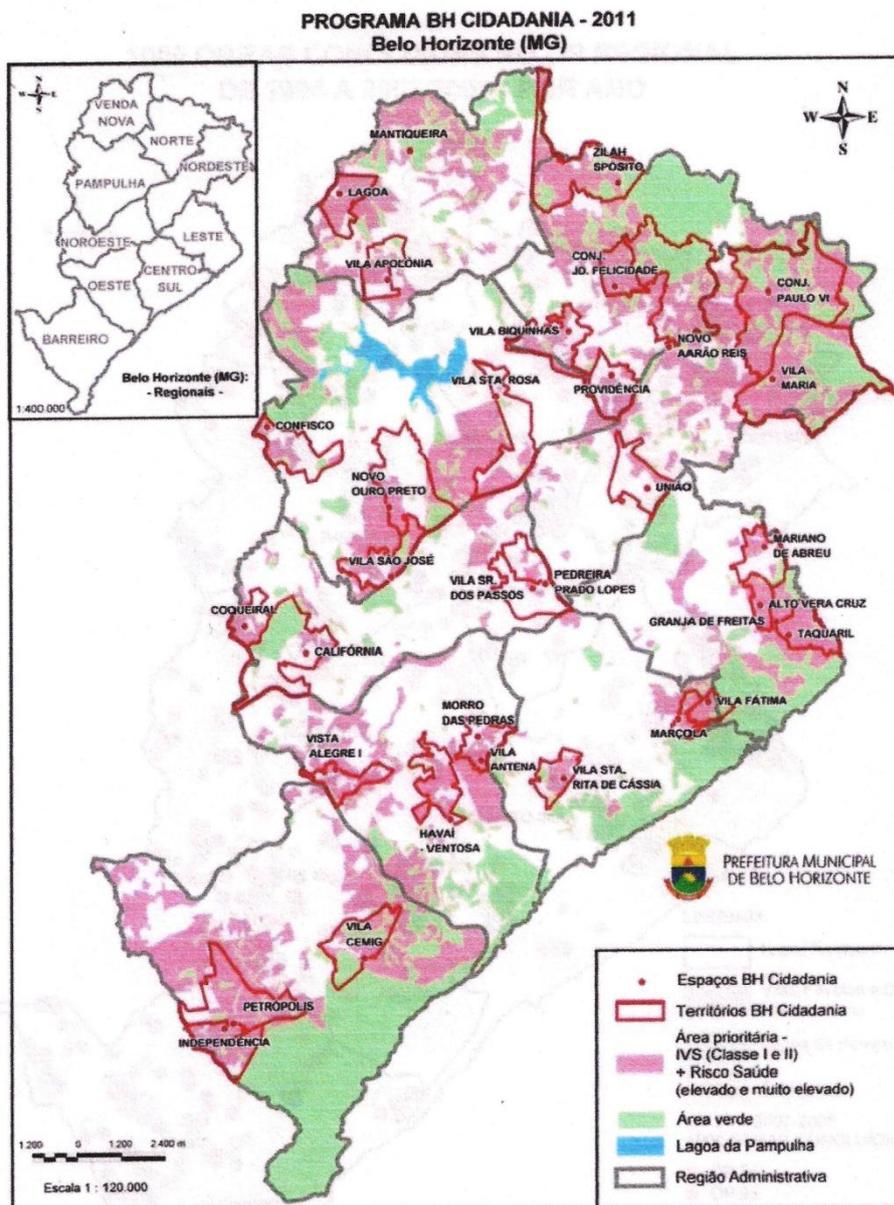
**ANEXO C** - Regras do OP de Porto Alegre

**ANEXO D** - Regras do de Belo Horizonte

**ANEXO E** - Exemplos de atas do COP

**ANEXO A**

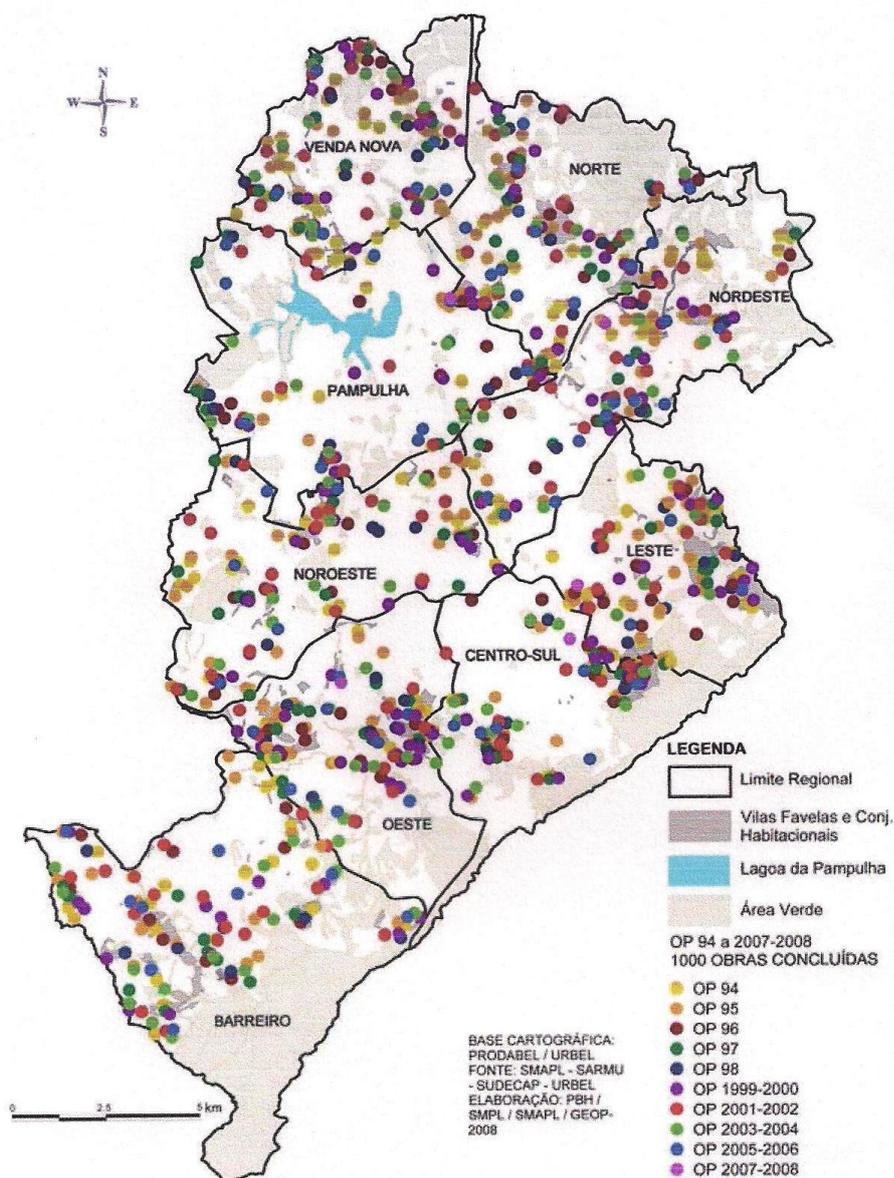
**Mapa de áreas prioritárias para inclusão social - OP de Belo Horizonte**



FONTE: BH Cidadania/SMPS/PBH, 2011.  
Base Cartográfica: PRODABEL, 2011.  
Elaboração: GSTACIPS/GECP/SMPS/PBH, 2011.

## ANEXO B - Obras concluídas no OP de Belo Horizonte

# 1.000 obras concluídas no OP Regional de 1994 a 2007/2008 – por ano



**ANEXO C - Regras do OP de Porto Alegre**

## Regimento Interno do Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento

### CAPÍTULO I

#### Da composição e atribuições:

**Artigo 1º** - O Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento é órgão de participação direta da comunidade, vinculado administrativamente ao Gabinete do Prefeito, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre matérias referentes a receita e despesa do Poder Público Municipal.

**Artigo 2º** - O Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento será composto por número de membros assim distribuídos:

a) 2 (dois) conselheiros titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das 16 (dezesseis) regiões administrativas da cidade;

b) 2 (dois) conselheiros titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das 5 (cinco) Plenárias Temáticas;

c) 1 (um) representante e um suplente do SIMPA (Sindicato dos Municipais de Porto Alegre); 1 (um) representante e um suplente da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre);

d) 2 (dois) representantes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: 1 (um) representante da Coordenação de Relações com a Comunidade - CRC/GP; 1 (um) representante do Gabinete do Planejamento - GAPLAN.

**Artigo 3º** - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, não tendo direito a voto.

**Artigo 4º** - Os conselheiros das regiões administrativas da cidade serão eleitos na 2ª assembleia geral de moradores (2ª rodada), convocada pela Administração Municipal, convocada juntamente com a organização popular existente na região especialmente para este fim.

**Artigo 5º** - Os Conselheiros das Plenárias Temáticas

serão eleitos na 2ª Assembleia Geral dos Participantes (2ª rodada), coordenada pela Administração Municipal (juntamente com a Comissão Coordenadora da Plenária Temática respectiva).

**Parágrafo Primeiro** - Cada região e temática elegerá um delegado para cada vinte presentes na 1ª Assembleia (1ª rodada), ou fração maior que dez, que comporão o Fórum Regional do Orçamento Participativo.

**Parágrafo Segundo** - No processo preparatório das regiões e temáticas se realizam plenárias, onde são colhidas as demandas e feitos delegados na proporção de 1 (um) para cada 10 (dez) presentes na reunião de maior quorum, que comporão o mesmo Fórum do Orçamento Participativo.

**Artigo 6º** - Os conselheiros das outras entidades da sociedade civil serão indicados pelas mesmas, por escrito, para este fim específico.

**Artigo 7º** - Não poderá ser Conselheiro, aquele que já tiver assento em outro Conselho Municipal, for detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera), ou for Cargo em Comissão na Administração Municipal.

**Parágrafo Único** - O Conselheiro só poderá representar a uma região administrativa da cidade ou a uma Plenária Temática.

**Artigo 8º** - O mandato dos Conselheiros é de 1 (um) ano de duração, podendo haver uma reeleição consecutiva.

**Parágrafo Primeiro** - Os Conselheiros poderão ter revogado seu mandato a qualquer momento, pelo Fórum de Delegados Regional ou Temático do Orçamento Participativo chamado especialmente para este fim com prazo de 15 dias de

atividades, definidas no exercício anterior, através de Assembleias Regionais e Plenárias Temáticas.

**Artigo 14º** - O Executivo deverá propor no início do processo de discussão do Plano de Governo e Orçamento uma metodologia adequada para proceder o estudo da peça orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como o orçamento de trabalho.

### CAPITULO I

#### Da organização interna:

**Artigo 15º** - O CMPOG terá a seguinte organização interna:  
I - Coordenação;  
II - Secretaria Executiva;  
III - Conselheiros.

#### SEÇÃO 1ª

##### I - Da Coordenação:

**Artigo 16º** - O Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento será coordenado pelos membros nomeados pelo Executivo Municipal, conforme Art. 2º item D, deste regimento.

**Artigo 17º** - São atribuições da Coordenação:  
a) Convocar e presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho;  
b) Convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;

c) Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;  
d) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores;

e) Apresentar para o Conselho o Plano Plurianual do Governo em vigor ou a ser enviado à Câmara de Vereadores;  
f) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de política tributária e arrecadação do poder

tais como: Fundos Municipais, Fundo PIMES, e outras fontes.

**VIII** - Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Governo.

**IX** - Apreciar e emitir opinião sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade.

**X** - Solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos senhores Conselheiros no que tange fundamentalmente a questões complexas e técnicas.

**XI** - Indicar 04 Conselheiros que irão compor a Comissão Paritária (04 Conselheiros, 02 da CRC e 02 do GAPLAN), que tem por finalidade participar da Coordenação e planejamento das atividades do Conselho do Orçamento Participativo.

**XII** - Indicar 06 Conselheiros (03 titulares e 03 suplentes) para compor a Comissão Tripartite (Conselho, SIMPA e Governo) cuja finalidade é debater e deliberar sobre o ingresso de pessoal na Prefeitura Municipal de Porto Alegre.

**Parágrafo Único** - As Comissões Paritária e Tripartite estabelecerão seus Regimentos Internos ou formas de funcionamento.

**Artigo 11º** - As decisões do Conselho serão consideradas aprovadas quando obtiverem maioria simples dos votos dos Conselheiros, observado o quórum conforme artigo 25º deste Regimento.

**Parágrafo Primeiro** - As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo que as acolherá ou vetará no todo ou em parte.

**Parágrafo Segundo** - Verada a resolução, a matéria retorna ao Conselho para nova apreciação ou votação.

**Parágrafo Terceiro** - Na hipótese de rejeição de veto o que somente ocorrerá por decisão mínima de dois terços dos membros do Conselho, conforme quórum estabelecido, a matéria será novamente encaminhada ao Prefeito Municipal para apreciação e decisão final.

**Artigo 12º** - Ficará o Executivo obrigado à abertura

anterioridade.

**Parágrafo Segundo** - A revogação do mandato dos Conselheiros dar-se-á por deliberação de dois terços (2/3) dos presentes no Fórum de Delegados Regional ou Temático do Orçamento Participativo, conforme o caso, garantido o quórum mínimo de metade mais um dos delegados eleitos.

**Artigo 9º** - O Município providenciará a infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho contemplando, inclusive, a possibilidade de criação de uma Central de Documentação e Informação.

**Artigo 10º** - Ao Conselho do Plano de Governo e Orçamento Compete:

I - Apreciar, emitir opinião e posicionar-se a favor ou contra a proposta de Plano Plurianual do Governo a ser enviada à Câmara de Vereadores no primeiro ano de cada mandato do Governo Municipal.

II - Apreciar, emitir opinião e posicionar-se a favor ou contra a proposta do Governo para a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores.

III - Apreciar, emitir opinião e posicionar-se a favor ou contra a proposta de peça orçamentária anual a ser enviada à Câmara de Vereadores.

IV - Apreciar, emitir opinião e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal.

V - Apreciar e emitir opinião sobre o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do O.P.

VI - Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Governo, opinando sobre eventuais incrementos, cortes nos investimentos ou alterações do planejamento.

VII - Apreciar, emitir opinião e posicionar-se a favor ou contra a aplicação de recursos orçamentários

consecutivas ou cinco vezes alternadas, as reuniões do Conselho, para efeito de substituição ou justificativa;

e) Fornecer aos Conselheiros cópias dos editais de licitação das obras com local e data de abertura dos envelopes com as propostas.

### SEÇÃO 3ª

#### III - Dos Conselheiros:

**Artigo 20º** - São atribuições dos Conselheiros:

a) Realizar pelo menos uma reunião mensal com os delegados e movimento popular organizado para informar o processo de discussão em realização no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito;

b) Passar para os representantes do Governo e/ou do Conselho Municipal do PGO as deliberações discutidas nos Fóruns do Orçamento Participativo por escrito.

**Artigo 21º** - O Conselheiro que ausentar-se das reuniões do Conselho por cinco reuniões consecutivas ou oito alternadas sem justificativa terá seu mandato revogado e será substituído pelo suplente que passará a ter titularidade no Conselho. Em não havendo suplentes para assumir será substituído em assembleia da região ou temática convocada para esse fim.

**Artigo 22º** - A região ou Plenária Temática que não se fizer presente por seus representantes titulares

## CAPÍTULO III

**Artigo 27º** - São atribuições dos delegados:

a) Participar das reuniões mensais organizadas pelos Conselheiros nas regiões, conforme citado no artigo 20º deste regimento;

b) Apoiar os Conselheiros na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no CAMPGO - Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento;

c) Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;

d) Compor as comissões temáticas (exemplos: sanca-

ria) e/ou suplentes em três reuniões consecutivas ou cinco alternadas nas reuniões do Conselho, deverá realizar nova escolha dos seus Conselheiros Titulares e Suplentes em assembleia geral, convocada pelo Conselho do Orçamento Participativo.

**Artigo 23º** - O Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento reunir-se-á ordinariamente quatro vezes por mês e em caráter extraordinário quando necessário.

**Artigo 24º** - As reuniões do Conselho são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos da pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deverá ser requerida à Coordenação dos Trabalhos. **Parágrafo Único** - O Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento poderá deliberar por conceder o direito à voz para outros presentes através de votação específica na reunião em curso.

**Artigo 25º** - Para serem consideradas aprovadas as deliberações do Conselho, metade mais uma das regiões e temáticas e/ou metade mais um dos Conselheiros deverão estar presentes para aprovar os encaminhamentos prevalentes. Deverá haver maioria simples.

**Artigo 26º** - Estando presente à reunião os titulares e suplentes da região ou entidade, no momento de deliberação apenas os titulares têm direito à voto ou suplentes no exercício da titularidade.

demandas nas microrregiões e regiões da cidade e temáticas, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho;

g) Discutir, propor sobre a LDO ( Lei de Diretrizes Orçamentárias ) e, no primeiro ano de cada mandato da Administração municipal, o Plano Plurianual, apresentados pelo Executivo;

h) Deliberar em conjunto com os Conselheiros, alterações no regimento interno no CAMPGO e modificações no processo do Orçamento Participativo.

**Artigo 28º** - Não poderá ser delegado o detentor de cargo em comissão na Administração Municipal, ou detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera).



### Critérios Gerais

A seguir são apresentados os critérios com seus respectivos pesos e notas.

<b>Carência do Serviço ou Infra-estrutura</b>	
Peso 3	
Até 25%.....	nota 1
De 26% a 50%.....	nota 2
De 51% a 75%.....	nota 3
De 76% em diante.....	nota 4
<b>População Total da Região</b>	
Peso 2	
Até 49.999 habitantes.....	nota 1
De 50.000 a 99.999 habitantes.....	nota 2
De 100.000 a 199.999 habitantes.....	nota 3
Acima de 200.000 habitantes.....	nota 4
<b>Prioridade Temática da Região</b>	
Peso 3	
Da quarta prioridade em diante.....	nota 1
Terceira prioridade.....	nota 2
Segunda prioridade.....	nota 3
Primeira prioridade.....	nota 4

lação, Saúde e Organização da Cidade);  
 b) são atribuídas notas às prioridades de cada região:  
 Primeira prioridade..... nota 4  
 Segunda prioridade..... nota 3  
 Terceira prioridade..... nota 2  
 Quarta prioridade..... nota 1  
 c) somando-se as notas de todas prioridades escolhidas pelas 16 regiões chega-se às três prioridades, que serão aquelas que somarem maior pontuação.

<b>DMAE</b>	
Serão aplicados os critérios utilizados pela autarquia que ainda estão em discussão com a Comissão.	
<b>SMED</b>	
Os recursos serão destinados preferencialmente para obras em andamento e as previstas nos Planos de Investimentos.	
Casos excepcionais e/ou de emergência de construção de escolas e reformas serão discutidos no processo do Orçamento Participativo.	
<b>SMS</b>	
Os recursos serão destinados preferencialmente para obras em andamento e as previstas nos Planos de Investimentos.	
Casos excepcionais e de necessidade criadas a partir da política de municipalização da saúde serão discutidos no processo do Orçamento Participativo.	

### Critérios Gerais para Distribuição de Recursos entre as Regiões

*As Três Primeiras Prioridades Temáticas das 16 Regiões*  
 Os três critérios gerais (carência do serviço ou infra-estrutura, população total da região, prioridade temática da região) serão aplicados para a distribuição de recursos nas três primeiras prioridades temáticas escolhidas globalmente pelas 16 regiões, com exceção do DMAE, SMED e SMS, que têm critérios próprios. O cálculo para chegar-se às três primeiras prioridades globais deverá ser executado da seguinte forma:  
 a) cada região escolhe 4 prioridades dentro das 7 prioridades temáticas (Saneamento Básico, Regularização Fundiária, Pavimentação, Transporte e Circu-

### Critérios Técnicos

A apresentação e divulgação dos critérios técnicos e legais, utilizados pelas secretarias e departamentos, tornará o processo do Orçamento Participativo mais cristalino, pois estando esclarecida antecipadamente a comunidade evitará, ao discutir suas prioridades, a hierarquização de obras que são inviáveis de serem atendidas pela Prefeitura Municipal.  
 O conjunto dos critérios técnicos foi submetido a apreciação, debate e deliberação da Comissão Paritária que hoje coordena e planeja o Orçamento Participativo.

<b>1. SANEAMENTO BÁSICO</b>	
<b>DEP</b>	
- Órgão responsável pelo macro e micro-drenagem, arroyos e valões da cidade. - Não é implantada rede pluvial em rua não pavimentada, pois trata-se de uma rede que funciona aberta para proporcionar a captação de água da chuva. Caso contrário, ocorreria entupimento da rede, devido a areia e lixo que seriam carregados para dentro da mesma. - Quando da canalização em áreas particulares ocorre a necessidade da autorização do proprietário.	
<b>2. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA</b>	
<b>DEM HAB</b>	
- A regularização fundiária atua: a) Nos próprios municipais onde pode ser utilizado o instrumento da concessão do direito real de uso (conforme LC 242); b) Vilas em áreas particulares, com posse igual ou superior a 5 anos, prestando o apoio técnico e jurídico ao instrumento do usufruto; c) Demandas de topografia podem ser solicitadas no OP, entretanto a prioridade é concluir o trabalho do DEMHAB nas vilas já cadastradas no programa de regularização fundiária, ressaltando-se que existem limitações de capacidade técnica tanto do DEMHAB como das empresas existentes no mercado	

para efetuar novos levantamentos.  
**Critérios para seleção da demanda de urbanização de vilas**  
 a) Poderão haver demandas de urbanização em vilas sem levantamento topográfico cabstral, mas a prioridade é para as áreas que já tenham concluído este processo, ou estejam em fase de licitação em planos anteriores ao de 96;  
 b) A área em que a vila se localiza não deve estar classificada como área de risco, pelo diagnóstico elaborado pelo Programa de Área de Risco, não pode ter declividade acima de 30%, não deve apresentar condições geológicas impróprias para a urbanização, por exemplo área rochosa, margens de arroyo, etc;  
 c) As vilas localizadas em área de preservação ambiental ou de potencial de reserva ecológica pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano - PDDU, serão analisadas caso a caso, tendo em vista o processo de reavaliação do Plano Diretor;  
 d) As vilas assentadas sobre o traçado do sistema viário principal, definido pelo PDDU, serão analisadas caso a caso, tendo em vista o atual processo de reavaliação do Plano Diretor;

**Critérios para reassentamento de famílias ou vilas**  
 a) Famílias residentes em vilas localizadas em áreas classificadas como de risco pelo Programa de Áreas de Risco;  
 b) Famílias que residem sobre o leito de ruas, avenidas, margens de arroyos ou locais impróprios para moradia, como por exemplo: encostas de morros que apresentem condições de deslaminamento, locais com declividade superior a 30°, áreas junto a ruas de intenso tráfego de veículos, etc.

<b>3. PAVIMENTAÇÃO DE VIAS</b>	
<b>SMOV</b>	
- Ruas com intenso tráfego de veículos, é necessário a largura mínima de 10m, sendo 7m de pista e	

## REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

### CAPÍTULO I

- Da composição e atribuições:

**Artigo 1º** - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP) é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre.

**Artigo 2º** - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo será composto por um número de membros assim distribuídos :

- a) 2 (dois) conselheiros titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das 16 (dezois) regiões administrativas da cidade;
- b) 2 (dois) conselheiros titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das 5 (cinco) Plenárias Temáticas
- c) 1 (um) representante e um suplente do SIMPA (Sindicato dos Municipários de Porto Alegre); 1(um) representante e um suplente da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre).
- d) 2 (dois) representantes e 2 (dois) suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: 1 (um) representante e 1 (um) suplente da Coordenação de Relações com a Comunidade - CRC/GP; 1 (um) representante e 1 (um) suplente do Gabinete de Planejamento - GAPLAN.

**Artigo 3º** - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, não tendo direito a voto.

**Artigo 4º** - Os conselheiros das regiões administrativas da cidade e Plenárias Temáticas serão eleitos na 2ª Assembléia Geral Popular (2ª rodada), coordenada pela Administração Municipal, em conjunto com a organização popular da Região ou Temática.

Parágrafo único - No caso de haver mais de uma chapa para a eleição dos Conselheiros, será aplicada a seguinte tabela de proporcionalidade:

75,1% dos votos - 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes;

62,6% à 75,0% dos votos - 2 (dois) titulares e 1 (um) suplente;

55,1% à 62,5% dos votos - 2 (dois) titulares;

45,0% à 55,0% dos votos - 1 (um) titular e 1 (um) suplente;

37,6% à 44,9% dos votos - 2 (dois) suplentes;

25,0% à 37,5% dos votos - 1 (um) suplente;

24,9% ou menos votos - não elegc..

**Artigo 5º** - As regiões e Temáticas definirão o número de seus delegados na 1ª Assembléia Geral Popular (1ª Rodada) na seguinte proporção:

**FAIXAS CRITÉRIOS DELEGADOS**

Até 100	01 para 10	+ 10
101 à 250	01 para 20	+ 08
251 à 400	01 para 30	+ 05
401 à 550	01 para 40	+ 04
551 à 700	01 para 50	+ 03
701 à 850	01 para 60	+ 03
851 à 1000	01 para 70	+ 02
Mais de 1000	01 para 80	Proporcional

**Parágrafo Primeiro:** Os participantes da 1ª Rodada deverão se identificar na lista de presenças, indicando a comunidade/associação a qual pertence, para que a partir da correta identificação possa ser definido pelo critério da proporcionalidade qual o número exato de Delegados de uma Região/Temática.

**Parágrafo Segundo:** No processo preparatório das regiões e temáticas (Rodadas Intermediárias) se realizam plenárias, onde são hierarquizadas as demandas, poderão ser eleitos delegados na mesma proporção acima conforme número da reunião de maior quorum.

**Artigo 6º** - Os conselheiros das outras entidades da sociedade civil serão indicados pelas mesmas, por escrito, para este fim-específico.

**Artigo 7º** - Não poderá ser Conselheiro, aquele que já tiver assento em outro Conselho Municipal, for detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera), ou for Cargo em Comissão na Administração Municipal.

**Parágrafo Único** - O Conselheiro só poderá representar a uma região administrativa da cidade ou a uma Plenária Temática.

**Artigo 8º** - O mandato dos Conselheiros é de 1 (um) ano de duração, podendo haver uma reeleição consecutiva.

**Artigo 9º** - O Município providenciará a infra-estrutura necessária ao funcionamento do Conselho, disponibilizando aos Conselheiros consultas a todas as informações relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre, bem como o andamento das demandas e serviços e do Plano de Investimentos com a posição atualizada.

Das Competências:

**Artigo 10º** - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

**I** - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta de Plano Plurianual do Governo a ser enviada à Câmara de Vereadores no primeiro ano de cada mandato do Governo Municipal.

**II** - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores.

**III** - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Orçamento anual com as Secretarias e Órgãos informando a situação das demandas do Plano de Investimento do ano anterior (executadas, em andamento, licitadas e não realizadas) a ser enviado à Câmara de Vereadores.

**IV** - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal.

**V** - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do O.P..

**VI** - Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes nos investimentos ou alterações do planejamento.

**VII** - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a aplicação de recursos extra-orçamentários tais como: Fundos Municipais, Fundo PIMES, e outras fontes.

**VIII** - Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Investimentos.

**IX** - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade.

**X** - Solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros(as) no que tange fundamentalmente à questões complexas e técnicas.

**XI** - Indicar **08** Conselheiros (**04** titulares e **04** suplentes) que irão compor a **Comissão Paritária**.

**XII** - Indicar **06** Conselheiros (**03** titulares e **03** suplentes) como

representantes do COP para compor a **Comissão Tripartite**. Os representantes deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas a Comissão Tripartite (A Comissão Tripartite é composta por: Conselho, SIMPA e governo. Tem a finalidade de deliberar sobre o ingresso de pessoal na PMPA).

**Artigo 11º** - Para instalação da reunião do COP (Conselho Municipal do Orçamento Participativo) é necessário o quorum de metade mais uma das regiões e temáticas e/ou metade mais um dos Conselheiros das regiões e temáticas. Será adotado estes mesmos critérios para serem aprovadas as deliberações do Conselho e os encaminhamentos preexistentes. Deverá haver maioria simples.

**Parágrafo Primeiro** - As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo que as acolherá ou vetará no todo ou em parte.

**Parágrafo Segundo** - Vetada a resolução, a matéria retorna ao Conselho para nova apreciação ou votação.

**Parágrafo Terceiro** - A rejeição do veto somente ocorrerá por decisão mínima de dois terços dos votos dos membros do Conselho. A matéria será novamente encaminhada ao Prefeito Municipal para apreciação e decisão final.

**Artigo 12º** - Fica o Executivo obrigado a dar abertura ao processo de discussão anual da peça Orçamentária e do Plano de Governo até 30 de abril de cada exercício anterior, ou seja, no prazo de 30 dias antes de enviar a proposta da **LDO** - Lei de Diretrizes Orçamentárias à Câmara de Vereadores.

**Artigo 13º** - Anualmente, até o mês de abril, inclusive, deverá ocorrer a prestação de contas do Executivo sobre a execução do Plano de Investimentos, obras e atividades, definidas no exercício anterior, através de Assembléias Regionais e Plenárias Temáticas.

**Artigo 14º** - A comissão Paritária deverá propor no início do processo de discussão do Plano de Governo e Orçamento, uma metodologia adequada para proceder o estudo da peça Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como, o cronograma de trabalho.

## CAPÍTULO II

### Da organização interna:

**Artigo 15º - O COP** terá a seguinte organização interna:

- I - Comissão Paritária;
- II - Secretaria Executiva;
- III - Conselheiros.

**IV** - Fórum de Delegados (as Regiões e Temáticas são autônomas, o Cop não tem poder de intervenção) ;

**V** - Comissão de Comunicação;

## SEÇÃO 1ª

### I - Da Coordenação:

**Artigo 16º** - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo será coordenado pela Comissão Paritária, conforme art. 10º, inciso XI.

**Parágrafo Único** - A Comissão Paritária será composta por 04 membros do Governo e 04 conselheiros do COP.

**Artigo 17º** - A Comissão Paritária compete:

- a) Convocar e presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho. A presidência das reuniões do Conselho deverá ser efetuada em rodízio entre os representantes do Governo e os Conselheiros do COP.
- b) Convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;
- c) Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;
- d) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores;

e) Apresentar para o Conselho o Plano Plurianual do Governo em vigor ou à ser enviado à Câmara de Vereadores;

f) Apresentar, para apreciação do Conselho, a proposta de política tributária e arrecadação do Poder Público Municipal;

g) Apresentar, para apreciação do Conselho, a proposta metodológica do Governo para discussão e definição da peça Orçamentária das Obras e Atividades que deverão constar no Plano de Investimentos e Custeio;

h) Convocar os delegados para informar do processo de discussão do Conselho;

i) Encaminhar, junto ao Executivo Municipal, as deliberações do Conselho;

j) Consultar a Plenária sobre a necessidade de reservar um período de tempo no início das reuniões do Conselho para informes.

l) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

m) Coordenar e planejar as atividades do Conselho;

n) Discutir e propor as pautas e o calendário das reuniões;

o) Reunir-se em seção ordinária, uma vez por semana;

- p) Prestar contas ao Conselho de suas atividades;
- q) Informar o Conselho, as Regiões ou Temáticas, quando os Conselheiros ausentarem-se por três vezes consecutivas ou cinco alternadas, às reuniões do Conselho, para efeito de justificativa ou substituição;
- r) Apreciar e mediar conflitos nas regiões e temáticas referente à divergências quanto a priorização de obras, serviços e diretrizes políticas.
- s) Organizar um Seminário anual sobre a dinâmica do Orçamento Participativo, sempre no início de cada gestão do Conselho, com o objetivo de qualificar e ampliar o conhecimento dos Conselheiros.

**SEÇÃO 2ª**

**II - Da Secretaria Executiva:**

**Artigo 18º -** A Secretaria Executiva será mantida pela Administração Municipal, através da CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade).

**Artigo 19º -** São atribuições da Secretaria Executiva:

- a) Elaborar a ata das reuniões do Conselho e apresentá-la na reunião posterior aos Conselheiros(as);
- b) Realizar o controle de frequência nas Reuniões do Conselho, informando a Comissão Paritária mensalmente para análise e providências;
- c) Organizar o cadastro dos representantes das regiões e temáticas;
- d) Fornecer aos Conselheiros cópias dos editais de licitação das obras com local e data de abertura dos envelopes com as propostas.
- e) Organizar e manter toda a documentação e informação do Conselho, para livre acesso dos Conselheiros;
- f) Fornecer apoio material (cópias xerox, . . . correspondências etc...) ao trabalho aos Conselheiros;
- g) Divulgar os vencedores dos Editais de demandas constantes do Plano de Investimentos;
- h) Entregar, quando solicitado, cópias dos contratos das demandas constantes do Plano de Investimento, efetuados entre os contratados e a Administração Municipal.

**SEÇÃO 3ª**

**III - Dos Conselheiros - Direitos, Deveres e perda do mandato**

**Artigo 20º -** São Direitos dos Conselheiros:

- a) Votar e ser votado em eleições de representação do Conselho;
- b) Participar com direito a voz e voto nas Assembleias Gerais (Rodadas) e Reuniões da sua Região ou Temática;

- c) Exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo Conselho.
- Artigo 21º -** São deveres dos Conselheiros:
  - a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
  - b) Comparecer às Reuniões e Assembleias Gerais (Rodadas) convocadas pelo Conselho e/ou Regiões e Temáticas;
  - c) Realizar pelo menos uma reunião mensal com Delegados e Movimento Popular Organizado;
  - d) Informar nos Fóruns Regionais e Temáticos do processo de discussão em realização no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito.

**Artigo 22º -** Os Conselheiros perderão seus mandatos nos seguintes casos:

- a) Os Conselheiros poderão ter revogado seu mandato a qualquer momento, pelo Fórum de Delegados Regional ou Temático do Orçamento Participativo chamado especialmente para este fim com prazo de 15 dias de antecedência.
- b) A revogação do mandato dos Conselheiros dar-se-á por deliberação de dois terços (2/3) dos presentes no Fórum de Delegados Regional ou Temático do Orçamento Participativo, conforme o caso, garantido o quorum mínimo de metade mais um dos delegados eleitos.
- c) O Conselheiro que ausentar-se das reuniões do Conselho por cinco (05) reuniões consecutivas ou oito (08) alternadas sem justificativa terá seu mandato revogado e será substituído pelo suplente que passará a ter titularidade no Conselho. Em não havendo suplentes para assumir será substituído em assembléia da Região ou Temática convocada para este fim;
- d) A Região ou Temática que não se fizer presente por seus representantes titulares e/ou suplentes em (03) três reuniões consecutivas ou (05) cinco alternadas, deverá realizar nova escolha dos seus Conselheiros Titulares e Suplentes em Assembléia Geral, convocada pelo Conselho, através da Comissão Paritária.

**SEÇÃO 4ª**

**IV - Das Reuniões:**

**Artigo 23º -** O Conselho Municipal do Orçamento Participativo reunir-se-á ordinariamente quatro vezes por mês e em caráter extraordinário quando necessário.

**Artigo 24º -** As reuniões do Conselho são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos da



pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deverá ser requerida à Coordenação dos Trabalhos.

**Parágrafo Único** - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo poderá deliberar por conceder o direito a voz para outros presentes através de votação específica na reunião em curso.

**Artigo 25º** - Estando presente a reunião os titulares e suplentes da região ou entidade, no momento de deliberação apenas os titulares tem direito à voto ou suplentes no exercício da titularidade.

### CAPÍTULO III

**Artigo 26º** - São atribuições dos delegados:

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Participar das reuniões mensais organizadas pelos Conselheiros nas Regiões e Temáticas; apoiar os Conselheiros na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP - Conselho Municipal do Orçamento Participativo;
- c) Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;
- d) Compor as comissões temáticas (exemplo: saneamento, habitação e regularização fundiária) com o objetivo de debater a construção de Diretrizes Políticas. Estas comissões poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade (as comissões temáticas poderão desdobrar-se em comissões de acompanhamento de obras);
- e) Deliberar, em conjunto com representantes, sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do Orçamento;
- f) Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microrregiões e regiões da cidade e temáticas, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho;
- g) Discutir, propor sobre a **LDO** (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e, no primeiro ano de cada mandato da Administração municipal, o Plano Plurianual, apresentados pelo Executivo;
- h) Deliberar em conjunto com os Conselheiros, alterações no regimento interno no COP e modificações no processo do Orçamento Participativo.
- i) Formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão.

**Artigo 27º** - Não poderá ser delegado o detentor de cargo em comissão na Administração Municipal, ou detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera).

## ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 1998 CRITÉRIOS GERAIS

### CARÊNCIA DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA PESO 4

DE 0,01% A 20,99%	.....nota 1
DE 21% A 40,99%	.....nota 2
DE 41% A 60,99%	.....nota 3
DE 61% A 79,99%	.....nota 4
DE 80% em diante.....	.....nota 5

### POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO PESO 2

Até 30.999 habitantes.....	nota 1
De 31.000 à 60.999 habitantes.....	nota 2
De 61.000 à 119.999 habitantes.....	nota 3
Acima de 120.000 habitantes.....	nota 4

Obs.: Fonte de dados do IBGE

### PRIORIDADE TEMÁTICA DA REGIÃO PESO 4

Quinta prioridade.....	nota 1
Quarta prioridade .....	nota 2
Terceira prioridade.....	nota 3
Segunda Prioridade.....	nota 4
Primeira Prioridade.....	nota 5

# **R**EGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

## **CAPÍTULO I**

### **Da composição e atribuições:**

OP - PORTO ALEGRE

1998

**Artigo 1º** - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo (COP) é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre.

**Artigo 2º** - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo será composto por um número de membros assim distribuídos :

- a) **2** (dois) conselheiros titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das **16** (dezois) regiões administrativas da cidade;
- b) **2** (dois) conselheiros titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das **5** (cinco) Plenárias Temáticas;
- c) **1** (um) representante e um suplente do **SIMPA** (Sindicato dos Municipários de Porto Alegre); **1**(um) representante e um suplente da **UAMPA** (União das Associações de Moradores de Porto Alegre).
- d) (dois) representantes e 2 (dois) suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: **1** (um) representante e **1** (um) suplente da **Coordenação de Relações com a Comunidade - CRC/GP**; **1** (um) representante e **1** (um) suplente do Gabinete de Planejamento - **GAPLAN**.

**Artigo 3º** - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, não tendo direito a voto.

**Artigo 4º** - Os conselheiros das regiões administrativas da cidade e Plenárias Temáticas serão eleitos na 2ª Assembléia Geral Popular (2ª rodada), coordenada pela Administração Municipal, em conjunto com a organização popular da Região ou Temática.

**Parágrafo primeiro** - As inscrições de chapas para conselheiros de região e/ou temática somente serão aceitas quando estiverem completas: (titulares e suplentes);

**Parágrafo segundo** - No caso de haver mais de uma chapa para a eleição dos Conselheiros, será aplicada a seguinte tabela de proporcionalidade:

- 75,1% dos votos - 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes;
- 62,6% à 75,0% dos votos - 2 (dois) titulares e 1 (um) suplente;
- 55,1% à 62,5% dos votos - 2 (dois) titulares;
- 45,0% à 55,0% dos votos - 1 (um) titular e 1 (um) suplente;
- 37,6% à 44,9% dos votos - 2 (dois) suplentes;
- 25,0% à 37,5% dos votos - 1 (um) suplente;
- 24,9% ou menos votos - não elege.

**Artigo 5º** - As regiões e Temáticas definirão o número de seus delegados na 1ª Assembléia Geral Popular (1ª Rodada) na seguinte proporção:

FAIXAS	CRITÉRIOS	DELEGADOS
Até 100	01 para 10	+ 10
101 à 250	01 para 20	+ 08
251 à 400	01 para 30	+ 05
A partir de 401	01 para 40	Proporcional

**Parágrafo Primeiro:** Os participantes da 1ª Rodada deverão se

identificar na lista de presenças, indicando a comunidade/associação a qual pertence, para que a partir da correta identificação possa ser definido pelo critério da proporcionalidade qual o número exato de Delegados de uma Região/Temática.

**Parágrafo Segundo:** No processo preparatório das regiões e temáticas (Rodadas Intermediárias) se realizam plenárias, onde são hierarquizadas as demandas, quando poderão ser eleitos delegados na mesma proporção, conforme tabela acima, em Plenária chamada para este fim.

**Artigo 6º** - Os conselheiros das outras entidades da sociedade civil (UAMPA e SIMPA) serão indicados pelas mesmas, por escrito, para este fim específico.

**Artigo 7º** - Não poderá ser conselheiro titular ou suplente, aquele que já tiver assento em outro Conselho, for detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera), for Cargo em Comissão, ou exercer FG de chefia na Administração Municipal.

**Parágrafo Único** - O Conselheiro só poderá representar a uma região administrativa da cidade ou a uma Plenária Temática.

**Artigo 8º** - O mandato dos Conselheiros é de 1 (um) ano de duração, podendo haver uma reeleição consecutiva, sendo esses eleitos na 2ª rodada, ou de maneira extraordinária, quando houver vacância do cargo.

**Artigo 9º** - O Município providenciará a infra-estrutura necessária ao funcionamento do Conselho, disponibilizando aos conselheiros consultas a todas as informações relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre, bem como o andamento das demandas e serviços e do Plano de Investimentos com a posição atualizada.



## **CAPÍTULO II**

### **Das Competências:**

- Artigo 10º** - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:
- I** - Appreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta de Plano Plurianual do Governo a ser enviada à Câmara de Vereadores no primeiro ano de cada mandato do Governo Municipal.
  - II** - Appreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a **LDO** - Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores.
  - III** - Appreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Orçamento anual antes de ser enviado à Câmara de Vereadores.
  - IV** - Avaliar e divulgar a situação das demandas do **PLANO DE INVESTIMENTOS** do ano anterior (executadas, em andamento, prazo de conclusão, licitadas e não realizadas) a partir das informações prestadas pelo Município.
  - V** - Appreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal.
  - VI** - Appreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do O.P.
  - VII** - Acompanhar a execução orçamentaria anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas/investimentos ou alterações no planejamento.
  - VIII** - Appreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a aplicação de recursos extra-orçamentários tais como:

- Fundos Municipais, Fundo PIMES, e outras fontes.
- IX** - Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentaria e do Plano de Investimentos.
  - X** - Appreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade.
  - XI** - Solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros(as) no que tange fundamentalmente à questões complexas e técnicas.
  - XII** - Indicar **08** conselheiros (04 titulares e 04 suplentes) que irão compor a **Comissão Paritária** (instância de coordenação do COP).
  - XIII** - Indicar **06** Conselheiros (**03** titulares e **03** suplentes) como representantes do COP para compor a **Comissão Tripartite**. Os representantes deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas a Comissão Tripartite.
  - XIV** - Analisar e referendar a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório informatizado (GPR), com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado.
  - XV** - Indicar representantes do Conselho do Orçamento Participativo, em outros Conselhos.
  - XVI** - É atribuição deste Conselho garantir intérprete da Língua Brasileira de Sinais - **LIBRAS**, para todos os conselheiros e delegados surdos, em todas as atividades que necessitem de suas presenças, sejam em plenário, ou em outros locais.
- Artigo 11º** - Para instalação da reunião do COP (Conselho Municipal do Orçamento Participativo) é necessário o quorum de metade mais uma das regiões e temáticas e/ou metade mais um dos conselheiros das regiões e temáticas.

---

\*\*\*\*\* A Comissão Tripartite composta por Conselho, SIMPA e Governo, tem a finalidade de deliberar sobre ingresso de pessoal na PMPA.

b.

Serão adotados estes mesmos critérios para aprovação das deliberações do Conselho e os encaminhamentos prevalecentes. Deverá haver maioria simples.

**Parágrafo Primeiro** - Após a instalação do COP, na sua primeira reunião, será definido a dinâmica do seu funcionamento (dia, hora, local, tempo de intervenção, período de informe).

**Parágrafo Segundo** - As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo que as acolherá ou vetará no todo ou em parte.

**Parágrafo Terceiro** - Vetada a resolução, a matéria retorna ao Conselho para nova apreciação ou votação.

**Parágrafo Quarto** - A rejeição do veto somente ocorrerá por decisão mínima de dois terços dos votos dos membros do Conselho. A matéria será novamente encaminhada ao Prefeito Municipal para apreciação e decisão final.

**Artigo 12º** - Fica o Executivo obrigado a dar abertura ao processo de discussão anual da peça Orçamentária e do Plano de Governo até 30 de abril de cada exercício anterior, ou seja, no prazo de 30 dias antes de enviar a proposta da **LDO** - Lei de Diretrizes Orçamentárias à Câmara de Vereadores.

**Artigo 13º** - Anualmente, até o final do mês de abril, o Município deverá efectuar a Prestação de Contas do Plano de Investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior), bem como a realização do Orçamento do Município do ano anterior (Despesas X Receitas) através de Assembléias Regionais e Plenárias Temáticas.

**Artigo 14º** - A comissão Paritária deverá propor no início do processo de discussão do Plano de Governo e Orçamento, uma metodologia adequada para proceder o estudo da peça Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como, o cronograma de trabalho.

## CAPÍTULO II

### Da organização

**Artigo 15º** - O COP terá a seguinte organização:

- I - Comissão Paritária;
  - II - Secretária Executiva;
  - III - Conselheiros;
  - IV - Comissão de Comunicação;
  - V - Fórum de Delegados (as Regê : Enta: sbaabuns )
- COP não tem poder de intervenção ;

### SEÇÃO 1ª

#### I - Da Coordenação:

**Artigo 16º** - O Conselho Municipal do Ceará Paritário é coordenado pela Comissão Paritária, com o D. 105X.

**Parágrafo Único** - A Comissão Paritária é composta pelo Prefeito do Governo e 04 conselheiros do COP.

**Artigo 17º** - A Comissão Paritária começa

- a) Convocar e presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias da Presidência das reuniões do Conselho e a secretária entre os representantes do Governo e os Conselheiros
- b) Convocar os membros do Conselho para as reuniões necessárias para o desempenho do mesmo, sob a presidência da pauta;
- c) Agendar o comparecimento dos órgãos da administração, quando a matéria em questão exigir;

## SEÇÃO 2ª

### II - Da Secretaria Executiva:

**Artigo 18º** - A Secretaria Executiva será mantida pela Administração Municipal, através da CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade).

**Artigo 19º** - São atribuições da Secretaria Executiva:

- a) Elaborar a ata das reuniões do Conselho e apresentá-la na reunião posterior aos Conselheiros(as);
- b) Realizar o controle de frequência nas Reuniões do Conselho, informando a Comissão Paritária mensalmente para análise e providências;
- c) Organizar o cadastro dos representantes das regiões e temáticas;
- d) Fornecer aos Conselheiros cópias dos editais de licitação das obras com local e data de abertura dos envelopes com as propostas;
- e) Organizar e manter toda a documentação e informação do Conselho, para livre acesso dos Conselheiros;
- f) Fornecer apoio material (cópias xerox, correspondências, etc...) ao trabalho dos Conselheiros;
- g) Divulgar os vencedores dos Editais de demandas constantes no Plano de Investimentos;
- h) Entregar, quando solicitado, cópias dos contratos das demandas constantes no Plano de Investimento, efetuados entre os contratados e Administração Municipal;

## SEÇÃO 3ª

### III - Dos Conselheiros - Direitos, Deveres e perda do mandato

**Artigo 20º** - São Direitos dos Conselheiros:

- a) Votar e ser votado em eleições de representação do Conselho;

d) Apresentar para apreciação, do Conselho a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores;

e) Apresentar para o Conselho o Plano Plurianual do Governo em vigor ou à ser enviado à Câmara de Vereadores;

f) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de política tributária e arrecadação do poder Público Municipal;

g) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta metodológica do Governo para discussão e definição da peça Orçamentária das Obras e Atividades que deverão constar no Plano de Investimentos e Custeio;

h) Convocar os delegados para informar do processo de discussão do Conselho;

i) Encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do Conselho;

j) Consultar a Plenária sobre a necessidade de reservar um período de tempo no início das reuniões do Conselho para informes;

l) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

m) Coordenar e planejar as atividades do Conselho;

n) Discutir e propor as pautas e o calendário das reuniões;

o) Reunir-se em seção ordinária, uma vez por semana;

p) Prestar contas ao Conselho de suas atividades;

q) Informar as ausências dos Conselheiros-titulares e suplentes ao Conselho, bem como às respectivas Regiões ou Temáticas;

r) Informar ao Conselho, às Regiões ou Temáticas, quando os Conselheiros, de maneira individual, ausentarem-se;

s) Apreciar e mediar conflitos nas Regiões e Temáticas referentes às divergências quanto a priorização de obras, serviços e diretrizes políticas;

t) Organizar um Seminário anual sobre a dinâmica do Orçamento Participativo, sempre no início de cada gestão do Conselho, com o objetivo de qualificar e ampliar o conhecimento dos Conselheiros;

u) Discutir e apresentar propostas de solução para assuntos que envolvam duas ou mais regiões;

b) Participar com direito a voz e voto nas Assembleias Gerais (Rodadas) e Reuniões da sua Região ou Temática;

c) Exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo Conselho.

**Artigo 21º** - São deveres dos Conselheiros:

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Comparecer às Reuniões e Assembleias Gerais (Rodadas) convocadas pelo Conselho e/ou Regiões e Temáticas;
- c) Realizar pelo menos uma reunião mensal com Delegados e Movimento Popular Organizado;
- d) Informar nos Fóruns Regionais e Temáticos do processo de discussão em realização no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito;
- e) Na ausência do titular o conselheiro suplente assumirá automaticamente com direito a voz e voto;
- f) Assistir ao Seminário anual visando sua qualificação no conhecimento do Ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;

**Artigo 22º** - Os Conselheiros perderão seus mandatos nos seguintes casos:

- a) Os Conselheiros poderão ter revogado seu mandato a qualquer momento, pelo Fórum de Delegados Regional ou Temático do Orçamento Participativo chamado especialmente para este fim com prazo de 15 dias de antecedência;
- b) A revogação do mandato dos Conselheiros dar-se-á por deliberação de dois terços (2/3) dos presentes no Fórum de Delegados Regional ou Temático do Orçamento Participativo, conforme o caso, garantido o quorum mínimo de metade mais um dos delegados eleitos;
- c) O Conselheiro que ausentar-se das reuniões do Conselho por cinco (05) reuniões consecutivas ou oito (08) alternadas sem justificativa terá seu mandato revogado e será substituído pelo suplente que passará a ter titularidade no Conselho. Em não havendo suplentes para assumir será substituído em assembleia da Região ou Temática convocada para este fim;
- d) A Região ou Temática que não se fizer presente por seus representantes

titulares e/ou suplentes em (03) três reuniões consecutivas ou (05) cinco alternadas, deverá realizar nova escolha dos seus Conselheiros Titulares e Suplentes em Assembleia Geral, convocada pelo Conselho, através da Comissão Paritária;

- e) Os suplentes também terão suas faltas computadas e informadas;
- f) A justificativa para faltas terá que ser por escrito, assinada pelos outros Conselheiros, dirigida à Comissão Paritária, e o prazo para apresentação é de uma semana, a contar da falta;
- g) Não poderão ser computadas como falta as ausências de delegados e conselheiros surdos à reuniões de comissões, plenárias e debates do COP, se estas não contarem com o auxílio de um profissional intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS;

## SEÇÃO 4ª

### IV - Das Reuniões:

**Artigo 23º** - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo reunir-se-á ordinariamente quatro vezes por mês e em caráter extraordinário quando necessário.

**Artigo 24º** - As reuniões do Conselho são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos da pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deverá ser requerida à Coordenação dos Trabalhos.

**Parágrafo Único** - O Conselho Municipal do Orçamento Participativo poderá deliberar por conceder o direito a voz para outros presentes através de votação específica na reunião em curso.

**Artigo 25º** - Nos momentos das deliberações terão direito a voto apenas os conselheiros titulares ou suplentes no exercício da titularidade.

## SEÇÃO 5ª

**Artigo 26º** - Das atribuições da Comissão de Comunicação:

- a) Divulgar e informar a população de Porto Alegre sobre as atividades do COP e o processo do Orçamento Participativo através da ótica dos Conselheiros;
- b) Executar política de divulgação através de contatos com os meios de comunicação;

## CAPÍTULO IV

### Dos Delegados:

**Artigo 27º** - São atribuições dos delegados:

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Participar das reuniões mensais organizadas pelos Conselheiros nas Regiões e Temáticas.
- c) Apoiar os Conselheiros na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP - Conselho Municipal do Orçamento Participativo;
- d) Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;
- e) Compor as comissões temáticas (exemplo: saneamento, habitação e regularização fundiária) com o objetivo de debater a construção de Diretrizes Políticas. Estas comissões poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade (as comissões temáticas poderão desdobrar-se em comissões de acompanhamento de obras);
- f) Deliberar, em conjunto com representantes, sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do Orçamento;
- g) Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microrregiões e regiões da cidade e temáticas, tendo como orientação geral os critérios

aprovados pelo Conselho;

- h) Discutir, propor sobre a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e, no primeiro ano de cada mandato da Administração municipal, o Plano Plurianual, apresentados pelo Executivo;
- i) Deliberar em conjunto com os Conselheiros, alterações no regimento interno no COP e modificações no processo do Orçamento Participativo.
- j) Formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão.
- l) Organizar um Seminário de Capacitação dos delegados sobre Orçamento Público, Regimento Interno, Critérios gerais e técnicos.

**Artigo 28º** - Não poderá ser delegado o detentor de cargo em comissão na Administração Municipal, ou detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera).

## CRITÉRIOS GERAIS

### CARÊNCIA DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA PESO 4

DE 0,01% A 20,99%.....	nota 1
DE 21% A 40,99%.....	nota 2
DE 41% A 60,99%.....	nota 3
DE 61% A 79,99%.....	nota 4
DE 80% em diante.....	nota 5

### POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO PESO 2

Até 30.999 habitantes.....	nota 1
De 31.000 à 60.999 habitantes.....	nota 2
De 61.000 à 119.999 habitantes.....	nota 3
Acima de 120.000 habitantes.....	nota 4

Obs.: Fonte de dados do IBGE

### PRIORIDADE TEMÁTICA DA REGIÃO PESO 4

Quinta prioridade .....	nota 1
Quarta prioridade .....	nota 2
Terceira prioridade.....	nota 3
Segunda Prioridade.....	nota 4
Primeira Prioridade.....	nota 5

## CRITÉRIOS GERAIS PARA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS ENTRE AS REGIÕES

### As três Primeiras Prioridades Temáticas das 16 Regiões

Os três critérios gerais (carência do serviço ou infra-estrutura, população total da região, prioridade temática da região) serão aplicados para a distribuição de recursos nas três primeiras prioridades temáticas escolhidas globalmente pelas 16 regiões, com exceção do DMAE, que têm critérios próprios. O cálculo para chegar-se às três primeiras prioridades globais deverá ser executado da seguinte forma:

a) cada região escolhe 5 prioridades dentro das 12 prioridades temáticas (Saneamento Básico, Política Habitacional, Pavimentação, Transporte e Circulação, Saúde, Assistência Social, Educação, Áreas de Lazer, Esporte e Lazer, Organização da Cidade, Desenvolvimento Econômico, Cultura).

a) são atribuídas notas às prioridades de cada região:

Primeira prioridade.....	nota 5
Segunda prioridade .....	nota 4
Terceira prioridade.....	nota 3
Quarta prioridade .....	nota 2
Quinta prioridade .....	nota 1

c) somando-se as notas de todas as prioridades escolhidas pelas 16 regiões chega-se às três prioridades, que serão aquelas que somarem maior pontuação.

### DMAE

Em virtude da complexidade técnica para obras, instalação ou ampliação da rede de água e esgoto serão utilizados critérios específicos previstos nos critérios técnicos aprovados pelo COP.

# Regimento Interno do Conselho do Orçamento Participativo

## CAPÍTULO I

- Da composição e atribuições:

Artigo 1º - O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre.

Artigo 2º - O Conselho do Orçamento Participativo será composto por um número de membros assim distribuídos:

- a) 2 (dois) conselheiros(as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das 16 (dezesseis) regiões da cidade;
- b) 2 (dois) conselheiros(as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das 6 (seis) Plenárias Temáticas;
- c) 1 (um) conselheiro(a) e um suplente do SIMPA (Sindicato dos Municipários de Porto Alegre); 1(um) conselheiro(a) e um suplente da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre).
- d) 2 (dois) representantes e 2 (dois) suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: 1 (um) representante e 1 (um) suplente da Coordenação de Relações com a Comunidade - CRC; 1 (um) representante e 1 (um) suplente do Gabinete de Planejamento - GAPLAN.

Artigo 3º - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados

pelo Prefeito Municipal, não tendo direito a voto.

**Artigo 4º** - Os conselheiros(as) das regiões da cidade e Plenárias Temáticas serão eleitos na 2ª Assembleia Geral Popular (2ª rodada), coordenada pela Administração Municipal, em conjunto com a organização popular da Região ou Temática.

**Parágrafo primeiro** - As inscrições de chapas para conselheiros(as) de região e/ou temática somente serão aceitas quando estiverem completas: (titulares e suplentes);

**Parágrafo segundo** - No caso de haver mais de uma chapa para a eleição dos Conselheiros, será aplicada a seguinte tabela de proporcionalidade:

- 75,1% dos votos - 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes;
- 62,6% à 75,0% dos votos - 2 (dois) titulares e 1 (um) suplente;
- 55,1% à 62,5% dos votos - 2 (dois) titulares;
- 45,0% à 55,0% dos votos - 1 (um) titular e 1 (um) suplente;
- 37,6% à 44,9% dos votos - 2 (dois) suplentes;
- 25,0% à 37,5% dos votos - 1 (um) suplente;
- 24,9% ou menos votos - não elege.

**Artigo 5º** - As regiões e Temáticas definirão o número de seus delegados na 1ª Assembleia Geral Popular (1ª rodada) na seguinte proporção: 1(um) delegado para cada dez participantes dentre aqueles devidamente identificados nas listas de presença no dia da plenária.

**Parágrafo Primeiro**: Os participantes da 1ª Assembleia Geral Popular (1ª rodada) deverão se identificar na lista de presenças, indicando a comunidade, associação ou segmento a qual pertence, para que a partir da correta identificação possa ser definido pelo critério da proporcionalidade qual o número exato de delegados(as) que terá cada comunidade, associação ou segmento participante da rodada de uma região/temática.

**Parágrafo Segundo**: No processo preparatório das regiões e temáticas (rodadas intermediárias) inicialmente poderão ser eleitos novos delegados(as) na mesma proporção, em Plenária chamada para este fim. Nas rodadas intermediárias o Governo através das Secretarias apresenta o seu diagnóstico das demandas, na perspectiva de avaliar a importância das mesmas para a cidade e a sua viabilidade, qualificando o processo de hierarquização.

**Parágrafo Terceiro**: A nominata de delegados(as) e suplentes deverá ser tirada em Assembleia aberta das respectivas comunidades, conforme proporcionalidade estabelecida pela plenária da rodada, com ampla divulgação e comunicação antecipada da data, hora e local no fórum da região ou temática.

**Artigo 6º** - Os conselheiros(as) das outras entidades da sociedade civil (UAMPA e SIMPA) serão indicados pelas mesmas, por escrito, para este fim específico.

**Artigo 7º** - Não poderá ser conselheiro(a) titular ou suplente, aquele que já tiver assento em outro Conselho, for detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera), for cargo em comissão, assessor político ou exercer FG de chefia nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas municipal, estadual e federal.

**Parágrafo Único** O(a) Conselheiro(a) só poderá representar a uma região da cidade ou a uma Plenária Temática.

**Artigo 8º** - O mandato dos(as) Conselheiros(as) (região, temática e entidade) é de 1 (um) ano de duração, podendo haver uma reeleição consecutiva. Os(as) conselheiros(as) das regiões ou das temáticas serão eleitos na 2ª Assembleia Geral Popular (2ª rodada), ou de maneira extraordinária, pelo fórum da região ou temática quando houver vacância do cargo.

**Artigo 9º** - O Município providenciará a infra-estrutura e condições necessárias ao bom funcionamento do Conselho, tais como: Local adequado com condições de ventilação, temperatura e sanitários compatíveis para no mínimo 100(cem) pessoas, sonorização que permita a comunicação dos conselheiros(as) com a plenária e com a mesa e telefone. Além disso disponibilizará aos conselheiros(as) cursos de qualificação técnica em área orçamentária consultas a todas as informações relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre, bem como o andamento das demandas e serviços e do Plano de Investimentos com a posição atualizada, por intermédio de terminal de computador a disposição dos mesmos.

**Parágrafo primeiro** - Após a conclusão da licitação, o responsável técnico da PMPA pela obra deverá fazer contato com os conselheiros(as) da região ou temática para acionar a Comissão de Obras. Antes do "Ordem de início" da obra, será realizada a primeira reunião para conhecimento detalhado do projeto e estabelecimento da rotina de acompanhamento da obra. Os termos de recebimento, provisório e definitivo somente serão lavrados com o parecer favorável, por escrito, da Comissão de Obras.

**Parágrafo segundo** - A Prefeitura Municipal, não poderá iniciar o Plano de Investimentos do ano seguinte, sem que antes emita um relatório, justificando a não execução das demandas.

**Parágrafo terceiro** - O órgão que não obedecer às regras do Regimento do



Orçamento Participativo, deve ser convocado no COP para apresentar justificativas. Esta atitude contra o processo do Orçamento Participativo deve passar por uma avaliação do COP. Caso não haja o comparecimento deve ser levado ao conhecimento do Prefeito, por escrito e assinado pelos conselheiros(as). Não pode permitir-se que estes venham prejudicar o processo.

**CAPÍTULO II**

**Das Competências:**

**Artigo 10º -** Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

- I - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta de Plano Plurianual do Governo a ser enviada à Câmara de Vereadores no primeiro ano de cada mandato do Governo Municipal.
- II - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores.
- III - A proposta de Orçamento anual, que será apresentada pelo Executivo, deverá ocorrer na 1ª semana do mês de setembro para se apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Orçamento anual antes de ser enviado à Câmara de Vereadores.
- IV - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Plano de Investimentos.
- V - Avaliar e divulgar a situação das demandas do PLANO DE INVESTIMENTOS do ano anterior (executadas, em andamento, prazo de conclusão, licitadas e não realizadas) a partir das informações prestadas pelo Município, quando da apresentação da Matriz Orçamentária do ano seguinte.
- VI - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal.
- VII - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do O.P.
- VIII - Acompanhar a execução orçamentaria anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas/investimentos ou alterações no planejamento.
- IX - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a aplicação de recursos extra-orçamentários tais como: Fundos Municipais, Fundo PIMES, e outras fontes.
- X - Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia

adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentaria e do Plano de Investimentos.

- XI - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade.
- XII - Solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros(as) no que tange fundamentalmente à questões complexas e técnicas.
- XIII - Indicar oito conselheiros (04 titulares e 04 suplentes) que irão compor a Coordenação do COP.
- XIV - Indicar seis Conselheiros (03 titulares e 03 suplentes) como representantes do COP para compor a Comissão Tripartite. Os conselheiros(as) deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas a Comissão Tripartite\*\*\*\*\*.
- XV - Analisar e referendar a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório informatizado (GPR), com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado.
- XVI - Indicar conselheiros(as) do Conselho do Orçamento Participativo, como representantes em outros Conselhos e/ou comissões municipal, estadual ou federal. Os conselheiros(as) deverão consultar o conselho sobre as posições a serem levadas aos conselhos e/ou comissões.
- XVII - E atribuição deste Conselho garantir intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS, para todos os conselheiros e delegados surdos, em todas as atividades que necessitem de suas presenças, sejam em plenário, ou em outros locais.
- XVIII - Poderá ser apreciado recurso de votação, desde que seja apresentado por escrito a Coordenação do COP e com a presença das partes envolvidas.
- XIX - Discutir, ao final de cada exercício anual, o presente regimento interno, propor mudanças ou emendas no todo ou em parte.

**Artigo 11º -** Para instalação da reunião do COP (Conselho do Orçamento Participativo) é necessário o quorum de metade mais uma das regiões e temáticas e/ou metade mais um dos conselheiros(as) das regiões e temáticas. Será adotado estes mesmos critérios para serem aprovadas as deliberações do Conselho e os encaminhamentos prevaletentes. Deverá haver maioria simples.

**Parágrafo primeiro -** Após a instalação do COP, na sua primeira reunião, será definido a dinâmica do seu funcionamento (dia, hora, local, tempo de intervenção, período de informe).

**Parágrafo segundo -** As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao

Executivo que as acolherá ou vetará no todo ou em parte.  
 Parágrafo terceiro - Vetada a resolução, a matéria retorna ao Conselho para nova apreciação ou votação.

Parágrafo quarto - A rejeição do veto somente ocorrerá por decisão mínima de dois terços dos votos dos membros do Conselho.

Artigo 12º - Fica o Executivo obrigado a dar abertura ao processo de discussão anual da peça Orçamentária e do Plano de Governo até 15 de abril de cada exercício anterior, ou seja, no prazo de 45 dias antes de enviar a proposta da LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias à Câmara de Vereadores.

Artigo 13º - Anualmente, até 20 de abril, o Município deverá efetuar a Prestação de Contas do Plano de Investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior), bem como a realização do Orçamento do Município do ano anterior (Despesas X Receitas) através da primeira Assembleia Geral Popular (1ª rodada) regional e temática, coordenada pela Administração Municipal em conjunto com a organização popular das respectivas regiões e temáticas.

Artigo 14º - A Coordenação do COP, deverá propor no início do processo de discussão do Plano de Governo e Orçamento, uma metodologia adequada para proceder o estudo da peça Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como, o cronograma de trabalho.

Parágrafo primeiro - Após as reuniões da Coordenação do COP e Comissão Tripartite as mesmas deverão divulgar na próxima reunião do COP a ata da reunião com as deliberações e encaminhamentos e distribuir a todos os conselheiros(as).

Parágrafo segundo - Será substituído o conselheiro(a) da Coordenação do COP que atingir 3 (três) faltas consecutivas ou 5(cinco) alternadas. Podendo o mesmo justificar 4(quatro) faltas, com aval da plenária.

Artigo 15º - As obras Institucionais, que para sua implementação exigirem recursos orçamentários próprios, ou financiamentos de organismos nacionais ou internacionais, deverão ser apresentadas e debatidas previamente com a comunidade mais diretamente interessada.

## CAPÍTULO III

Da organização interna:

Artigo 16º - O COP terá a seguinte organização interna:

- I - Coordenação do COP;
- II - Secretaria Executiva;
- III - Conselheiros(as);
- IV - Comissão de Comunicação;
- V - Fórum de Delegados(as) (as regiões e temáticas são autônomas, o COP não tem poder de intervenção);

### SEÇÃO 1ª

#### I - Da Coordenação:

Artigo 17º - O Conselho do Orçamento Participativo será coordenado pela Coordenação do COP, conforme art. 10º, inciso XIII.

Parágrafo único - A Coordenação do COP será composta por 04 membros do Governo, sendo 2(dois) titulares e 2(dois) suplentes, 08 conselheiros(as) do COP, sendo 4(quatro) titulares e 4(quatro) suplentes, mais a secretária executiva do COP.

Artigo 18º - A Coordenação do COP compete:

- a) Convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho. A coordenação das reuniões do Conselho deverá ser efetuada em rodízio entre os representantes do Governo e os conselheiros(as) do COP;
- b) Convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;
- c) Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;
- d) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores;
- e) Apresentar para o Conselho o Plano Plurianual do Governo em vigor ou a ser enviado à Câmara de Vereadores;
- f) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de política tributária e arrecadação do poder Público Municipal;
- g) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta metodológica do Governo para discussão e definição da peça Orçamentária das Obras e Atividades

SEÇÃO 4ª

IV - Das Reuniões:

Artigo 24º - O Conselho do Orçamento Participativo reunir-se-á ordinariamente quatro vezes por mês e em caráter extraordinário quando necessário.

Artigo 25º - Que haja uma reunião ordinária mensal do COP, sem a participação do Governo na coordenação dos trabalhos, com caráter de avaliação, entre outros, do processo de desenvolvimento do COP, sendo computado presenças ou faltas.

Artigo 26º - As reuniões do Conselho são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos da pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos.

Parágrafo Único - O Conselho do Orçamento Participativo poderá deliberar por conceder o direito a voz para outros presentes através de votação específica na reunião em curso.

Artigo 27º - Nos momentos das deliberações terão direito a voto apenas os conselheiros(as) titulares ou suplentes no exercício da titularidade.

SEÇÃO 5ª

Artigo 28º - Das atribuições da Comissão de Comunicação:

- a) Divulgar e informar a população de Porto Alegre sobre as atividades do COP e o processo do Orçamento Participativo através da ótica dos Conselheiros(as);
- b) Executar política de divulgação aprovada pelo COP através de contatos com os meios de comunicação;

CAPÍTULO IV

Dos Delegados(as):

Artigo 29º - São atribuições dos delegados(as):

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

g) Informar aos demais conselheiros(as) com antecedência quando de sua ausência de alguma reunião ou assembleia.

h) As decisões anteriores da comunidade no processo de escolha das prioridades da cidade, não serão passíveis de alterações posteriores pelos conselheiros(as), a não ser por justificativa técnica, financeira ou legal após efetuada a análise pelos órgãos competentes.

Artigo 23º - Os conselheiros(as) perderão seus mandatos nos seguintes casos:

a) Os conselheiros(as) poderão ter revogado seu mandato a qualquer momento, pelo Fórum de delegados(as) regional ou temático do Orçamento Participativo chamado especialmente para este fim com prazo de quinze dias de antecedência;

b) A revogação do mandato dos conselheiros(as) dar-se-á por deliberação de (2/3) dois terços dos presentes no fórum de delegados(as) regional ou temático do Orçamento Participativo, conforme o caso, garantido o quorum mínimo de metade mais um dos delegados(as) eleitos;

c) O conselheiro(a) titular e suplente que ausentar-se das reuniões do Conselho por cinco (05) reuniões consecutivas ou oito (08) alternadas sem justificativa terá seu mandato revogado e será substituído pelo suplente que passará a ter titularidade no Conselho. Em não havendo suplentes para assumir será substituído em assembleia da região ou temática convocada para este fim;

d) A região, temática e entidade que não se fizer presente por seus conselheiros(as) titulares e/ou suplentes em (03) três reuniões consecutivas ou (05) cinco alternadas, deverá realizar nova escolha dos seus conselheiros(as) titulares e suplentes em Assembleia Geral, convocada pelo Conselho, através da Coordenação do COP;

e) A justificativa para faltas terá que ser por escrito, assinada pelos outros conselheiros(as), dirigida à Coordenação do COP, e o prazo para apresentação é de uma semana, a contar da falta;

f) Não poderá ser considerado falta, à reuniões de comissões, plenárias e debates do Conselho do Orçamento Participativo, dos conselheiros(as) e delegados(as) surdos(as) se estes não contarem com o auxílio de um profissional intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS;

15

17

que deverão constar no Plano de Investimentos e Custeio;  
h) Convocar os delegados(as) para informar do processo de discussão do Conselho;

- i) Encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do Conselho;
- j) Consultar a Plenária sobre a necessidade de reservar um período de tempo no início das reuniões do Conselho para informes;
- l) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- m) Coordenar e planejar as atividades do Conselho;
- n) Discutir e propor as pautas e o calendário mensal das reuniões ordinárias, com antecedência mínima de 15 dias;
- o) Reunir-se em sessão ordinária, uma vez por semana;
- p) Prestar contas ao Conselho de suas atividades mensalmente;
- q) Informar o Conselho, as regiões ou temáticas, quando não se fizer presente pelos Conselheiros(as), titulares e suplentes;
- r) Informar o Conselho, as regiões ou temáticas, quando os Conselheiros(as), de maneira individual ausentarem-se;
- s) Apreciar e mediar conflitos nas regiões e temáticas referente à divergências quanto a priorização de obras, serviços e diretrizes políticas;
- t) Organizar um Seminário anual sobre a dinâmica do Orçamento Participativo, sempre no início de cada gestão do Conselho, com o objetivo de qualificar e ampliar o conhecimento dos conselheiros(as);
- u) Discutir e apresentar propostas de solução para assuntos que envolvam duas ou mais regiões;
- v) O COP através da Coordenação do COP, constituirá comissão especial, que irá acompanhar de forma sempre atualizada a real carência de cada região.

## SEÇÃO 2ª

### II - Da Secretária Executiva:

Artigo 19º - A Secretária Executiva será mantida pela Administração Municipal, através da CRC (Coordenação de Relações com a Comunidade), devendo fornecer meios para o adequado registro das reuniões.

Artigo 20º - São atribuições da Secretária Executiva:

- a) Elaborar a ata das reuniões do Conselho e apresentá-la na reunião posterior aos Conselheiros(as);
- b) Realizar o controle de frequência nas reuniões do Conselho, informando a Coordenação do COP mensalmente para análise e providências;

- c) Organizar o cadastro dos conselheiros(as) das regiões e temáticas;
- d) Fornecer aos conselheiros(as) cópias dos editais de licitação das obras com local e data de abertura dos envelopes com as propostas;
- e) Organizar e manter toda a documentação e informação do Conselho, proporcionando acesso aos Conselheiros(as);
- f) Fornecer apoio material (cópias xerox, correspondências etc...) ao trabalho aos conselheiros(as);
- g) Divulgar os vencedores dos Editais de demandas constantes do Plano de Investimentos;
- h) Entregar, quando solicitado, cópias dos contratos das demandas constantes do Plano de Investimento, efetuados entre os contratados e a Administração Municipal;
- i) As regiões e temáticas deverão entregar a relação de seus delegados(as), até o término da Segunda Assembléia Geral Popular (2ª rodada), para a secretária executiva através do Centro Administrativo Regional (CAR) e Coordenadores temáticos (CT's).

## SEÇÃO 3ª

### III - Dos Conselheiros(as) - Direitos, Deveres e perda do mandato

Artigo 21º - São Direitos dos Conselheiros(as):

- a) Votar e ser votado em eleições de representação do Conselho;
- b) Participar com direito a voz e voto nas Assembléias Gerais Populares (rodadas) e reuniões da sua região ou temática;
- c) Exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo Conselho.

Artigo 22º - São deveres dos Conselheiros(as):

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Comparecer às reuniões e Assembléias Gerais Populares (rodadas) convocadas pelo Conselho e/ou regiões e temáticas;
- c) Realizar pelo menos uma reunião mensal com delegados(as) e movimento popular organizado;
- d) Informar nos Fóruns Regionais e Temáticos do processo de discussão em realização no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito;
- e) Na ausência do conselheiro(a) titular o conselheiro(a) suplente assumirá automaticamente com direito a voz e voto;
- f) Assistir a Seminário do COP visando sua qualificação no conhecimento do Ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;

- b) Participar das reuniões no mínimo uma vez por mês organizadas pelos conselheiros(as) nas regiões e temáticas.
- c) Apoiar os conselheiros(as) na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP - Conselho do Orçamento Participativo;
- d) Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;
- e) Compor as comissões temáticas (exemplo: saneamento, habitação e regularização fundiária) com o objetivo de debater a construção de Diretrizes Políticas. Estas comissões poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade (as comissões temáticas poderão desdobrar-se em comissões de acompanhamento de obras);
- f) Deliberar, em conjunto com conselheiros(as), sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do Orçamento;
- g) Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microrregiões e regiões da cidade e temáticas, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho;
- h) Discutir, propor sobre a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e, no primeiro ano de cada mandato da Administração municipal, o Plano Plurianual, apresentados pelo Executivo;
- i) Deliberar em conjunto com os Conselheiros(as), alterações no Regimento Interno no COP e modificações no processo do Orçamento Participativo.
- j) Formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão.
- l) Organizar um Seminário de Capacitação dos delegados sobre Orçamento Público, Regimento Interno, Critérios Gerais e Técnicos, com a produção de material específico para melhorar a qualidade da informação.
- m) Encaminhar demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo fórum de delegados(as), regional ou temático.
- n) Votar e defender interesse comum em nome dos demais delegados(as) de sua comunidade.
- o) Votar as propostas de pauta e demandas do Orçamento Participativo.
- p) Poderá ser exercido o papel de delegado(a) apenas em uma região e uma temática ao mesmo tempo.

Artigo 30º - Não poderá ser delegado(a) o detentor de cargo em comissão na Administração Municipal, ou detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera).

Artigo 31º - São atribuições do Coordenador regional do Orçamento

Participativo e Coordenador temático (CROP e CI).  
Estar presente a todas as reuniões do fórum de delegados regional e temático;

- Colaborar com a mesa na condução dos trabalhos;
- Contribuir com subsídios e informações atualizadas no sentido de auxiliar no trabalho dos conselheiros(as);
- Informar a posição do Governo sobre assuntos de interesse da região;
- Informar a situação das atividades e obras de interesse das comunidades e da região;

Artigo 32º - Este Regimento entrará em vigor a partir da primeira Assembléia Geral Popular (1ª rodada).

Artigo 33º - Os casos omissos a este Regimento Interno deverão ser encaminhados a Coordenação do COP, por escrito.

Discutido e aprovado em 31-01-2000

03-02-2000

**PLENÁRIAS TEMÁTICAS**

Desenvolvimento Econômico e Tributação

Saúde e Assistência Social

Circulação e Transporte

Cultura

Educação, Esporte e Lazer

Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental

**REGIÕES do OP**

Eixo Baltazar

Norte

Humaitá/Navegantes/Ihas

Leste

Lomba do Pinheiro

Nordeste

Cristal

Noroeste

Glória

Restinga

Centro Sul

Extremo Sul

Centro

Paríenon

Sul

Cruzeiro

## Critérios Gerais

### POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO

PESO 2

Até 25.000 habitantes.....	nota 1
De 25.001 à 45.000 habitantes.....	nota 2
De 45.001 à 90.000 habitantes.....	nota 3
Acima de 90.001 habitantes.....	nota 4

Obs.: Fonte de dados do IBGE

### CARÊNCIA DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA

PESO 4

DE 0,01% A 14,99%.....	nota 1
DE 15% A 50,99%.....	nota 2
DE 51% A 75,99%.....	nota 3
DE 76% em diante.....	nota 4

### PRIORIDADE TEMÁTICA DA REGIÃO

PESO 5

Quarta prioridade.....	nota 1
Terceira prioridade.....	nota 2
Segunda prioridade.....	nota 3
Primeira Prioridade.....	nota 4

## Critérios Gerais para Distribuição de Recursos Entre as Regiões e Temáticas

### As Três Primeiras Prioridades Temáticas das 16 Regiões

Os três critérios gerais (carência do serviço ou infra-estrutura, população total da região, prioridade temática da região) serão aplicados para a distribuição de recursos nas três primeiras prioridades temáticas escolhidas globalmente pelas 16 regiões, com exceção do DMAE, que têm critérios próprios. O cálculo para chegar-se às três primeiras prioridades globais deverá ser executado da seguinte forma:

a) cada região escolhe 4 prioridades dentro das 12 prioridades temáticas (Saneamento Básico, Habitação, Pavimentação, Transporte e Circulação, Saúde, Assistência Social, Educação, Áreas de Lazer, Esporte e Lazer, Iluminação Pública, Desenvolvimento Econômico e Cultura)

b) são atribuídas notas às prioridades de cada região:

Primeira prioridade.....	nota 4
Segunda prioridade.....	nota 3
Terceira prioridade.....	nota 2
Quarta prioridade.....	nota 1

c) somando-se as notas de todas prioridades escolhidas pelas 16 regiões chega-se às três prioridades, que serão aquelas que somarem maior pontuação.

### DMAE

Em virtude da complexidade técnica para obras, instalação ou ampliação da rede de água e esgoto serão utilizados critérios específicos previstos nos critérios técnicos aprovados pelo COP.

OP - PORTO ALEGRE

2002

**REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DO  
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2001/2002**

**CAPÍTULO I**

**Da composição e atribuições:**

**Artigo 1º - O presente Regimento Interno deverá ser composto de artigos, parágrafos, incisos e letras, disposto em Regulamento Geral, critérios gerais, prioridades temáticas regionais e temáticas, critérios técnicos, critérios regionais, lista de conselheiros titulares e suplentes e representações.**

**Artigo 2º - O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre.**

**Artigo 3º - O Conselho do Orçamento Participativo será composto por um número de membros assim distribuídos:**

- a) **2** (dois) conselheiros(as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das **16** (dezois) regiões da cidade;
- b) **2** (dois) conselheiros(as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das **6** (seis) Plenárias Temáticas;
- c) **1** (um) conselheiro(a) titular e um suplente do **SIMPA** (Sindicato dos Municípios de Porto Alegre); **1**(um) conselheiro(a) titular e um suplente da **UAMPA** (União das Associações de Moradores de Porto Alegre).
- d) **2** (dois) representantes titulares e **2** (dois) suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: **1** (um) representante titular e **1** (um) suplente da Coordenação de Relações com a Comunidade - **CRC**; **1** (um) representante titular e **1** (um) suplente do Gabinete de Planejamento - **GAPLAN**.



**Artigo 4º** - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, tendo direito a voz, e não tendo direito a voto.

**Artigo 5º** - Os conselheiros(as) das regiões da cidade e plenárias temáticas serão eleitos na 2ª Assembleia Geral Popular (2ª rodada), coordenada pela Administração Municipal, em conjunto com a organização popular da Região ou Temática.

**Parágrafo primeiro** - As inscrições de chapas para conselheiros(as) de região e/outemática somente serão aceitas quando estiverem completas: (titulares e suplentes);

**Parágrafo segundo** - No caso de haver mais de uma chapa para a eleição dos Conselheiros, será aplicada a seguinte tabela de proporcionalidade:

75, 1% dos votos - 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes;

62, 6% à 75, 0% dos votos - 2 (dois) titulares e 1 (um) suplente;

55, 1% à 62, 5% dos votos - 2 (dois) titulares;

45, 0% à 55, 0% dos votos - 1 (um) titular e 1 (um) suplente;

37, 6% à 44, 9% dos votos - 2 (dois) suplentes;

25, 0% à 37, 5% dos votos - 1 (um) suplente;

24, 9% ou menos votos - não elege.

**Artigo 6º** - As regiões e Temáticas definirão o número de seus delegados na 1ª Assembleia Geral Popular (1ª rodada) na seguinte proporção: 1 (um) delegado para cada dez participantes dentre aqueles devidamente identificados nas listas de presença no dia da plenária.

**Parágrafo Primeiro:** Os participantes da 1ª Assembleia Geral Popular (1ª rodada) deverão se identificar na lista de presenças, indicando a comunidade, associação ou segmento a qual pertence, para que a partir da correta identificação possa ser definido pelo critério de proporcionalidade qual o número exato de delegados(as) que terá cada comunidade, associação ou segmento participante da rodada de uma região/temática.

**Parágrafo Segundo:** No processo preparatório das regiões e temáticas (rodadas intermediárias) inicialmente poderão ser eleitos novos delegados(as) na mesma proporção, em Plenária chamada para este fim. Nas rodadas intermediárias o Governo através das Secretarias apresenta o seu diagnóstico das demandas, na perspectiva de avaliar a importância das mesmas para a cidade e a sua viabilidade, qualificando o processo de hierarquização.

**Parágrafo Terceiro:** A nominata de delegados(as) e suplentes deverá ser tirada em Assembleia aberta das respectivas comunidades, conforme proporcionalidade estabelecida pela plenária da rodada, com ampla divulgação e comunicação

antecipada da data, hora e local no fórum da região ou temática, garantindo intérprete de LIBRAS\* nas divulgações televisivas."

**Artigo 7º** - Os conselheiros(as) das outras entidades da sociedade civil (UAMPA e SIMPA) serão indicados pelas mesmas, por escrito, para este fim específico.

**Artigo 8º** - Não poderá ser conselheiro(a) titular ou suplente, aquele que já tiver assento em outro Conselho, for detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera), for cargo em comissão, assessor político (agente do MOVA) ou exercer FG de chefia nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; nas esferas municipal, estadual e federal.

**Parágrafo Único** O(a) Conselheiro(a) só poderá representar a uma região da cidade ou a uma Plenária Temática.

**Artigo 9º** - O mandato dos(as) Conselheiros(as) (região, temática e entidade) é de 1 (um) ano de duração, podendo haver uma reeleição consecutiva. Os(as) conselheiros(as) das regiões ou das temáticas serão eleitos na 2ª Assembleia Geral Popular (2ª rodada), ou de maneira extraordinária, pelo fórum da região ou temática quando houver vacância do cargo.

**Artigo 10º** - O Município providenciará a infra-estrutura e condições necessárias ao bom funcionamento do Conselho, tais como: Local adequado com condições de ventilação, temperatura e sanitários compatíveis para no mínimo 100(cem) pessoas, sonorização que permita a comunicação dos conselheiros(as) com a plenária e com a mesa e telefone. Além disso disponibilizará aos conselheiros(as) cursos de qualificação técnica em área orçamentária consultas a todas as informações relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre, bem como o andamento das demandas e serviços e do Plano de Investimentos com a posição atualizada, por intermédio de terminal de computador a disposição dos mesmos.

**Parágrafo primeiro** - Após a conclusão da licitação, o responsável técnico da PMPA pela obra deverá fazer contato com os conselheiros(as) da região ou temática para acionar a Comissão de Obras. Antes da "Ordem de início" da obra, será realizada a primeira reunião para conhecimento detalhado do projeto e estabelecimento da rotina de acompanhamento da obra. Quando conselheiros e delegados tiverem que deslocar-se para pontos distantes visitar, inspecionar obras o transporte fica a cargo da Coordenação de Relações com a Comunidade, quando convocados pelo Governo. Os termos de recebimento, provisório e definitivo

\* LIBRAS - intérprete da língua dos sinais (surdos)

somente serão lavrados com o parecer favorável, por escrito, da Comissão de Obras de um dos conselheiros e/ou delegados.

**Parágrafo segundo** - A Prefeitura Municipal, não poderá iniciar o Plano de Investimentos do ano seguinte, sem que antes emita um relatório, justificando a não execução das demandas.

**Parágrafo terceiro** - O órgão que não obedecer às regras do Regimento do Orçamento Participativo, deve ser convocado no COP para apresentar justificativas. Esta atitude contra o processo do Orçamento Participativo deve passar por uma avaliação do COP. Caso não haja o comparecimento deve ser levado ao conhecimento do Prefeito, por escrito e assinado pelos conselheiros(as). Não pode permitir-se que estes venham prejudicar o processo.

**Parágrafo quarto** - Os cursos de qualificação a conselheiros e delegados que desejarem devem ser promovido pela Coordenação de Relações com a Comunidade nas diversas áreas do interesse social ouvindo os demais Conselhos.

**Artigo 11º** - É atribuição deste conselho garantir interprete da Língua Brasileira de Sinais LIBRAS, para todos os conselheiros e delegados surdos. BRAILE para os cegos, em todas as atividades que necessitem de suas presenças sejam em plenário, ou em outros locais, bem como nas reuniões de 1ª e 2ª rodada".

## CAPÍTULO II

### Das Competências:

**Artigo 12º** - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

**I** - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta de Plano Plurianual do Governo a ser enviada à Câmara de Vereadores no primeiro ano de cada mandato do Governo Municipal.

**II** - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores.

**III** A proposta de Orçamento anual, que será apresentada pelo Executivo, deverá ocorrer na 1ª semana do mês de setembro para se apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Orçamento anual antes de ser enviado à Câmara de Vereadores.

**IV** - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em

parte a proposta do Plano de Investimentos.

**V** - Avaliar e divulgar a situação das demandas do PLANO DE INVESTIMENTOS do ano anterior (executadas, em andamento, prazo de conclusão, licitadas e não realizadas) a partir das informações prestadas pelo Município, quando da apresentação da Matriz Orçamentária do ano seguinte.

**VI** - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal.

**VII** - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do O.P..

**VIII** - Acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas/investimentos ou alterações no planejamento.

**IX** - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a aplicação de recursos extra-orçamentários tais como: Fundos Municipais, Fundo PIMES, e outras fontes.

**X** - Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Investimentos.

**XI** - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a cidade.

**XII** - Solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros(as) no que tange fundamentalmente à questões complexas e técnicas.

**XIII** - Indicar **08** conselheiros (**04** titulares e **04** suplentes) que irão compor a **Coordenação do COP**.

**XIV** - Indicar **06** Conselheiros (**03** titulares e **03** suplentes) como representantes do COP para compor a **Comissão Tripartite**. Os conselheiros(as) deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas a Comissão Tripartite

**XV** - Analisar e **aprovar ou não** a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório informatizado (GPR), com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado.

**XVI** - Indicar conselheiros(as) do Conselho do Orçamento Participativo, como representantes em outros Conselhos e/ou comissões municipal, estadual ou federal. Os conselheiros(as) deverão consultar o conselho sobre as posições a

serem levadas aos conselhos e/ou comissões.

**XVII** Poderá ser apreciado recurso de votação, desde que **comunicado na própria reunião da votação** com a presença das partes envolvidas e apresentado por escrito à Coordenação do COP.

**XVIII** Discutir, ao final de cada exercício anual, o presente regimento interno, propor mudanças ou emendas no todo ou em parte.

**XIX Criação de uma Comissão Tripartite III, para discussão das políticas de assistência social (SASE, NASF, TRABALHO EDUCATIVO E OUTROS).**

**Composição desta comissão: (CMAS, FASC, CMDCA, Temática de Saúde e Assistência Social).**

**Artigo 13º** - Para instalação da reunião do COP (Conselho do Orçamento Participativo) é necessário o quorum de metade mais uma das regiões e temáticas e/ou metade mais um dos conselheiros(as) das regiões e temáticas. **Serão adotados estes mesmos critérios** para serem aprovadas as deliberações do Conselho e os encaminhamentos prevaientes. Deverá haver maioria simples.

**Parágrafo primeiro** - Após a instalação do COP, na sua primeira reunião, será definido a dinâmica do seu funcionamento (dia, hora, local, tempo de intervenção, período de informe).

**Parágrafo segundo** - As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo que as acolherá ou vetará no todo ou em parte.

**Parágrafo terceiro** - Vetada a resolução, a matéria retorna ao Conselho para nova apreciação ou votação.

**Parágrafo quarto** - A rejeição do veto somente ocorrerá por decisão mínima de dois terços dos votos dos membros do Conselho.

**Artigo 14º** - Fica o Executivo obrigado a dar abertura ao processo de discussão anual da peça Orçamentária e do Plano de Governo até 15 de abril de cada exercício anterior, ou seja, no prazo de 45 dias antes de enviar a proposta da **LDO** - Lei de Diretrizes Orçamentárias à Câmara de Vereadores.

**Artigo 15º** - Anualmente, até 20 de abril, o Município deverá efetuar a Prestação de Contas do Plano de Investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior), bem como a realização do Orçamento do Município do ano anterior (Despesas X Receitas) através da primeira Assembléia Geral Popular (1ª rodada) regional e temática, coordenada pela Administração Municipal em conjunto com a organização popular das respectivas regiões e temáticas.

**Artigo 16º** - A Coordenação do COP, deverá propor no início do processo de discussão do Plano de Governo e Orçamento, uma metodologia adequada para proceder o estudo da peça Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como, o cronograma de trabalho.

**Parágrafo primeiro** - Após as reuniões da Coordenação do COP e Comissão Tripartite as mesmas deverão divulgar na próxima reunião do COP a ata da reunião com as deliberações e encaminhamentos e distribuir a todos os conselheiros(as).

**Parágrafo segundo** - Será substituído o conselheiro(a) da Coordenação do COP que atingir 3 (três) faltas consecutivas ou 5 (cinco) alternadas. Podendo o mesmo justificar 4 (quatro) faltas, com aval da plenária.

**Artigo 17º** - As obras Institucionais, que para sua implementação exigirem recursos orçamentários próprios, ou financiamentos de organismos nacionais ou internacionais, deverão ser apresentadas e debatidas previamente com a comunidade mais diretamente interessada.

**Parágrafo primeiro** - **O Orçamento de custeio deverá ser discutido no COP e apresentado posteriormente aos FROP's** (fórum de delegados).

## CAPÍTULO III

### Da organização interna:

**Artigo 18º** - O COP terá a seguinte organização interna:

- I - Coordenação do COP;
- II - Secretaria Executiva;
- III - Conselheiros(as);
- IV - Comissão de Comunicação;
- V - Fórum de Delegados(as) (as regiões e temáticas são autônomas, o COP não tem poder de intervenção);

### SEÇÃO 1ª

#### I - Da Coordenação:

**Artigo 19º** - O Conselho do Orçamento Participativo será coordenado pela Coordenação do COP, conforme art. 10º, inciso XIII.

**Parágrafo único** - A Coordenação do COP será composta por 04 membros do Governo, sendo 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes, 08 conselheiros(as) do COP, sendo 4 (quatro) titulares e 4 (quatro) suplentes, mais a secretaria executiva do COP.

**Artigo 20º** - A Coordenação do COP compete:

- a) Convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho. A coordenação das reuniões do Conselho deverá ser efetuada em rodízio entre os representantes do Governo e os conselheiros(as) do COP;
- b) Convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;
- c) Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;
- d) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores;
- e) Apresentar para o Conselho o Plano Plurianual do Governo em vigor ou à ser enviado à Câmara de Vereadores;
- f) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de política tributária e arrecadação do poder Público Municipal;
- g) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta metodológica do Governo para discussão e definição da peça Orçamentária das Obras e Atividades que deverão constar no Plano de Investimentos e Custeio;
- h) Convocar os delegados(as) para informar do processo de discussão do Conselho;
- i) Encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do Conselho;
- j) Consultar a Plenária sobre a necessidade de reservar um período de tempo no início das reuniões do Conselho para informes;
- l) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- m) Coordenar e planejar as atividades do Conselho;
- n) Discutir e propor as pautas e o calendário mensal das reuniões ordinárias, com antecedência mínima de 15 dias;
- o) Reunir-se em sessão ordinária, uma vez por semana;
- p) Prestar contas ao Conselho de suas atividades mensalmente;
- q) Informar o Conselho, as regiões ou temáticas, quando não se fizer presente pelos Conselheiros(as), titulares e suplentes;
- r) Informar o Conselho, as regiões ou temáticas, quando os Conselheiros(as), de maneira individual ausentarem-se;
- s) Apreciar e mediar conflitos nas regiões e temáticas referente à divergências

quanto a priorização de obras, serviços e diretrizes políticas;

t) Organizar um Seminário anual sobre a dinâmica do Orçamento Participativo, sempre no início de cada gestão do Conselho, com o objetivo de qualificar e ampliar o conhecimento dos conselheiros(as);

u) Discutir e apresentar propostas de solução para assuntos que envolvam duas ou mais regiões;

v) O COP através da Coordenação do COP, constituirá comissão especial, que irá acompanhar de forma sempre atualizada a real carência de cada região.

**x) O Conselho do Orçamento Participativo (COP) constituirá uma Comissão de Obras, Habitação e Área Social.**

## SEÇÃO 2ª

### II - Da Secretaria Executiva:

**Artigo 21º** - A Secretaria Executiva será mantida pela Administração Municipal, através da **CRC** (Coordenação de Relações com a Comunidade), devendo fornecer meios para o adequado registro das reuniões.

**Artigo 22º** - São atribuições da Secretaria Executiva:

- a) Elaborar a ata das reuniões do Conselho e apresentá-la na reunião posterior aos Conselheiros(as);
- b) Realizar o controle de frequência nas reuniões do Conselho, informando a Coordenação do COP mensalmente para análise e providências;
- c) Organizar o cadastro dos conselheiros(as) das regiões e temáticas;
- d) Fornecer aos conselheiros(as) cópias dos editais de licitação das obras com local e data de abertura dos envelopes com as propostas;
- e) Organizar e manter toda a documentação e informação do Conselho, proporcionando acesso aos Conselheiros(as);
- f) Fornecer apoio material (cópias xerox, correspondências etc...) ao trabalho aos conselheiros(as);
- g) Divulgar os vencedores dos Editais de demandas constantes do Plano de Investimentos;
- h) Entregar, quando solicitado, cópias dos contratos das demandas constantes do Plano de Investimento, efetuados entre os contratados e Administração Municipal;
- i) As regiões e temáticas deverão entregar a relação de seus delegados(as), até o término da Segunda Assembleia Geral Popular (2ª rodada), para a secretaria executiva através do Centro Administrativo Regional (CAR) e Coordenadores temáticos (CT's).

## SEÇÃO 3ª

**III - Dos Conselheiros(as) - Direitos, Deveres e perda do mandato**

**Artigo 23º** - São Direitos dos Conselheiros(as):

- a) Votar e ser votado em eleições de representação do Conselho;
- b) Participar com direito a voz e voto nas Assembleias Gerais Populares (rodadas) e reuniões da sua região ou temática;
- c) Exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo Conselho.
- d) **Na ausência do conselheiro (a) titular o conselheiro (a) suplente assumirá automaticamente com direito a voz e voto;**

**Artigo 24º** - São deveres dos Conselheiros(as):

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Comparecer às reuniões e Assembleias Gerais Populares (rodadas) convocadas pelo Conselho e/ou regiões e temáticas;
- c) Realizar pelo menos uma reunião mensal com delegados(as) e movimento popular organizado;
- d) **Propiciar reuniões mensais entre as regiões e temáticas com o objetivo de integrar estes Fóruns nas discussões afins;**
- e) Informar nos Fóruns Regionais e Temáticos do processo de discussão em realização no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito;
- f) **Participar de seminário do COP visando sua qualificação no conhecimento do Ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;**
- g) Informar aos demais conselheiros(as) com antecedência quando de sua ausência de alguma reunião ou assembleia.
- h) As decisões anteriores da comunidade no processo de escolha das prioridades da cidade, não serão passíveis de alterações posteriores pelos conselheiros(as), a não ser por justificativa técnica, financeira ou legal após efetuada a análise pelos órgãos competentes.

**Artigo 25º** - Os conselheiros(as) perderão seus mandatos nos seguintes casos:

- a) **Por renúncia que devesse ser encaminhada por escrito ao fórum de delegados com a data e assinatura.**
- b) Os conselheiros(as) poderão ter revogado seu mandato a qualquer momento, pelo Fórum de delegados(as) regional ou temático do Orçamento Participativo chamado especialmente para este fim com prazo de **15** dias de antecedência;
- c) A revogação do mandato dos conselheiros(as) dar-se-á por deliberação de **(2/3)** dois terços dos presentes no fórum de delegados(as) regional ou temático do

Orçamento Participativo, conforme o caso, garantido o quorum mínimo de metade mais um dos delegados(as) eleitos;

d) O conselheiro(a) titular que ausentar-se das reuniões do Conselho por cinco (05) reuniões consecutivas ou oito (08) alternadas sem justificativa terá seu mandato revogado e será substituído pelo suplente que passará a ter titularidade no Conselho. Em não havendo suplentes para assumir será substituído em assembleia da região ou temática convocada para este fim;

e) A região, temática e entidade que não se fizer presente por seus conselheiros(as) titulares em (03) três reuniões consecutivas ou (05) cinco alternadas, deverá realizar nova escolha dos seus conselheiros(as) titulares em Assembleia Geral, convocada pelo Conselho, através da Coordenação do COP;

f) A justificativa para faltas terá que ser por escrito, assinada pelos outros conselheiros(as), dirigida à Coordenação do COP, e o prazo para apresentação é de uma semana, a contar da falta;

g) Não poderá ser considerado falta, à reuniões de comissões, plenárias e debates do Conselho do Orçamento Participativo, dos conselheiros(as) e delegados(as) surdos(as) se estes não contarem com o auxílio de um profissional intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS;

h) **Cabe ao titular notificar o suplente para representar a região e/ou temática nas reuniões do Conselho do Orçamento Participativo (COP) em seu lugar;**

## SEÇÃO 4ª

**IV - Das Reuniões:**

**Artigo 26º** - O Conselho do Orçamento Participativo reunir-se-á ordinariamente quatro vezes por mês e em caráter extraordinário quando necessário.

**Artigo 27º** - Que haja uma reunião ordinária mensal do COP, sem a participação do Governo na coordenação dos trabalhos, com caráter de avaliação, entre outros, do processo de desenvolvimento do COP, sendo computado presenças ou faltas.

**Artigo 28º** - O governo deverá responder aos Conselheiros(as) das regiões/temáticas as questões levantadas pelos mesmos nos informes das reuniões.

**Artigo 29º** - As reuniões do Conselho são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos da pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos.

**Parágrafo Único** - O Conselho do Orçamento Participativo poderá deliberar por conceder o direito a voz para outros presentes através de votação específica na reunião em curso.

**Artigo 30º** - Nos momentos das deliberações terão direito a voto apenas os conselheiros(as) titulares ou suplentes no exercício da titularidade.

#### SEÇÃO 3ª

**Artigo 31º** - Das atribuições da Comissão de Comunicação:

- Divulgar e informar a população de Porto Alegre sobre as atividades do COP e o processo do Orçamento Participativo através da ótica dos Conselheiros(as);
- Executar política de divulgação aprovada pelo COP através de contatos com os meios de comunicação;

### CAPÍTULO IV

#### Dos Delegados(as):

**Artigo 32º** - São atribuições dos delegados(as):

- Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- Participar das reuniões no mínimo uma vez por mês organizadas pelos conselheiros(as) nas regiões e temáticas.
- Apoiar os conselheiros(as) na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP - Conselho do Orçamento Participativo;
- Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;
- Compor as comissões temáticas (exemplo: saneamento, habitação e regularização fundiária) com o objetivo de debater a construção de Diretrizes Políticas. Estas comissões poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade (as comissões temáticas poderão desdobrar-se em comissões de acompanhamento de obras);
- Deliberar, em conjunto com conselheiros(as), sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do Orçamento;
- Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microrregiões e regiões da cidade e temáticas, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho;

- Discutir, propor sobre a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e, no primeiro ano de cada mandato da Administração municipal, o Plano Plurianual, apresentados pelo Executivo;

- Deliberar em conjunto com os Conselheiros(as), alterações no Regimento Interno no COP e modificações no processo do Orçamento Participativo.

- Formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão.

- Organizar um Seminário de Capacitação dos delegados sobre Orçamento Público, Regimento Interno, Critérios Gerais e Técnicos, com a produção de material específico para melhorar a qualidade da informação.

- Encaminhar demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo fórum de delegados(as), regional ou temático.

- Votar e defender interesse comum em nome dos demais delegados(as) de sua comunidade.

- Votar as propostas de pauta e demandas do Orçamento Participativo.

- Poderá ser exercido o papel de delegado(a) apenas em uma região e uma temática no mesmo mandato.

**Artigo 33º** - Não poderá ser delegado(a) o detentor de cargo em comissão na Administração Municipal, ou detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera).

**Artigo 34º** - São atribuições do Coordenador regional do Orçamento Participativo e Coordenador temático (CROP e CT).

- Estar presente a todas as reuniões do fórum de delegados regional e temático;
- Colaborar com a mesa na condução dos trabalhos;
- Contribuir com subsídios e informações atualizadas no sentido de auxiliar no trabalho dos conselheiros(as);
- Informar a posição do Governo sobre assuntos de interesse da região;
- Informar a situação das atividades e obras de interesse das comunidades e da região;

**Artigo 35º** - Este Regimento entrará em vigor a partir da primeira Assembleia Geral Popular (1ª rodada).

**Artigo 36º** - Os casos omissos a este Regimento Interno deverão ser encaminhados a Coordenação do COP, por escrito.

## CRITÉRIOS REGIONAIS

Os critérios regionais não são obrigatórios mas sim indicativos, cada região tem autonomia para utilizá-los, pois constitui-se uma referência para uma hierarquização mais justa e democrática.

São os seguintes:

**Prioridade da microrregião ou comunidade;**  
**Carência do serviço ou infra-estrutura;**  
**População atingida.**

Estes critérios não são absolutos e precisam ser inter-relacionados. Para serem aplicados é necessário que se eleja um critério prioritário. No caso, elegemos como prioritário o critério Prioridade da microrregião ou comunidade. Vejamos como funcionaria na prática:

- 1 - Cada Associação, Comissão de rua, etc, faz levantamento de suas necessidades;
- 2 - Em Assembleia de cada microrregião, as comunidades decidem:  
 Uma ordem de prioridade por Tema;  
 Em cada Tema, as demandas hierarquizadas.
- 3 - Em Assembleia Regional  
 Aplica-se cálculo para verificar a hierarquização dos Temas pela região. Como são doze Temas, atribui-se notas de 12 a 0. Na soma teremos os Temas de maior índice.

**OP - PORTO ALEGRE****2005**



**REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2004/2005**

Aprovado em 29.01.2004.

**Título I**

**CAPÍTULO I**

**Das Funções:**

**Artigo 1º** - O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre.

**Artigo 2º** - O Conselho do Orçamento Participativo será coordenado pela Coordenação do COP, conforme art. 11º, inciso XIII.

**SEÇÃO 1ª**

**Da composição**

**Artigo 3º** - O Conselho do Orçamento Participativo será composto por um número de membros assim distribuídos :

- a) 2 (dois) Conselheiros(as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das 16 (dezesesseis) Regiões da Cidade;
- b) 2 (dois) Conselheiros(as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das 6 (seis) Plenárias Temáticas;
- c) 1 (um) conselheiro(a) e um suplente do SIMPA (Sindicato dos Municipários de Porto Alegre); 1(um) conselheiro(a) e um suplente da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre).
- d) 2 (dois) representantes titulares e 2 (dois) suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente do Gabinete de Relações com a Comunidade – GRC; 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente do Gabinete de Planejamento - GAPLAN.

**Parágrafo primeiro** - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, tendo direito a voz, e não tendo direito a voto.

**Parágrafo segundo** - Os Conselheiros(as) das outras entidades da Sociedade Civil (UAMPA e SIMPA) serão indicados pelas mesmas, por escrito, para este fim específico, *tendo direito a voz e voto*.

**SEÇÃO 2ª**

**Das eleições**

**Artigo 4º** - Os Conselheiros(as) das Regiões e Temáticas da Cidade serão eleitos na Assembléias Regionais e Temáticas, coordenada pela Administração Municipal, em conjunto com a Organização Popular da Região ou Temática.

**Parágrafo Primeiro** - Todos os Candidatos terão que ter no mínimo um ano de participação no OP, para este ano de participação será considerado todo o período de existência do OP.

**Parágrafo Segundo** - As inscrições de chapas para Conselheiros(as) de Região e/ou Temática somente serão aceitas quando estiverem completas: (titulares e suplentes);

**Parágrafo Terceiro** - No caso de haver mais de uma chapa para a eleição do Conselheiros, será

aplicada a seguinte proporcionalidade: A chapa mais votada colocará um Conselheiro a cada 25% dos votos, iniciando pelos Titulares. Os próximos campos serão preenchidos pela chapa que tiver as maiores frações em ordem decrescente.

**Parágrafo Quarto – RECOMENDA-SE:** Adoção de uma cota mínima de 40% para ambos os sexos, na composição das chapas concorrentes ao COP, nas Assembléias Regionais e Temáticas.

**Artigo 5º** - Não poderá ser Conselheiro(a) titular ou suplente, aquele que já tiver assento em outro Conselho, for detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera), for cargo em comissão, assessor político (agente do MOVA) ou exercer FG de chefia nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas municipal, Estadual e Federal.

**Parágrafo Único** – O(a) Conselheiro(a) só poderá representar a uma Região da Cidade ou a uma Plenária Temática.

**Artigo 6º** - O mandato dos(as) Conselheiros(as) Titulares (Região, Temática e Entidade) é de 1 (um) ano de duração, podendo haver uma reeleição. Os(as) Conselheiros(as) das Regiões e Temáticas serão eleitos nas Assembléias, ou de maneira extraordinária, pelo fórum da Região ou Temática quando houver vacância do cargo.

**Parágrafo Primeiro** – Durante o transcorrer do mandato, o(a) Conselheiro(a) que for candidato(a) a Conselheiro(a) do Conselho Tutelar deverá se afastar 45 dias antes da data da eleição.

**Parágrafo Segundo** – Os(as) Conselheiros(as) que tornarem-se candidatos(as) a Vereadores(as), Deputados(as) (estadual e federal) e senadores(as) deverão se afastar do cargo de Conselheiro(a) no momento da homologação da sua candidatura.

## CAPÍTULO II

### Da estrutura

**Artigo 7º** - O município providenciará a infra-estrutura e condições ao bom funcionamento do Conselho, tais como: local adequado com condições de ventilação, temperatura e sanitários compatíveis para no mínimo 100 pessoas, sonorização que permita a comunicação dos Conselheiros(as) com a Plenária e com a mesa, e telefone. Além disso disponibilizará aos Conselheiros(as) Cursos de qualificação técnica em área Orçamentária, bem como todas as informações em resposta a consultas relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre e ao andamento das demandas e serviços previstos no Plano de Investimentos com a posição atualizada, inclusive por intermédio de terminal de computador, à disposição dos mesmos.

**Artigo 8º** - O Município disponibilizará aos Conselheiros(as) cursos de qualificação técnica em área orçamentária consultas a todas as informações relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre, bem como o andamento das demandas e serviços e do Plano de Investimentos com a posição atualizada, por intermédio de terminal de computador a disposição dos mesmos.

**Artigo 9º** - Quando os(as) Conselheiros(as) e/ou Delegados(as) tiverem que deslocar-se para visitar pontos distantes afim de inspecionar obras, o transporte fica a cargo do GRC, se a convocação tenha sido feita pelo Governo.

**Artigo 10º** É atribuição da PMPA garantir intérprete da Língua Brasileira de Sinais Libras, para todos os(as) Conselheiros(as) e Delegados(as) portadores(as) de deficiências auditivas. Braille para os(as) portadores(as) de deficiências visuais, em todas as atividades que necessitem de

suas presenças assim como rampas de acesso nos espaços públicos do Orçamento Participativo, bem como nas Assembléias.

### CAPÍTULO III

#### Das Competências

**Artigo 11º** - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

- I** - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta de Plano Plurianual do Governo a ser enviada à Câmara de Vereadores no primeiro ano de cada mandato do Governo Municipal.
- II** - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores, após aprovação da mesma que seja emitidas cópias para os Conselheiros do O. P.
- III** - Emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Orçamento anual antes de ser enviado à Câmara de Vereadores.
- IV** - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Plano de Investimentos e Serviços, respeitada a soberania dos FROPs” e Temáticas.
- V** - Avaliar e divulgar a situação das demandas do PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS do ano anterior (execuídas, em andamento, prazo de conclusão, licitadas e não realizadas) a partir das informações prestadas pelo Município, quando da apresentação da Matriz Orçamentária do ano seguinte.
- VI** - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal.
- VII** - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do O.P. .
- VIII** - Acompanhar a execução Orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas e novos investimentos e/ou alterações no planejamento. **IX** - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a aplicação de recursos extra-orçamentários tais como: Fundos Municipais, Fundo PIMES, e outras fontes.
- X** - Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentaria e do Plano de Investimentos.
- XI** - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre investimentos que o Executivo entenda como necessários para a Cidade.
- XII** - Solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros(as) no que tange fundamentalmente à questões complexas e técnicas.
- XIII** - Indicar 08 Conselheiros (04 titulares e 04 suplentes) que irão compor a Coordenação do COP.
- XIV** - Indicar 06 Conselheiros (03 titulares e 03 suplentes) como representantes do COP para compor as Comissões: Tripartite I, II e III; e Comissão de Habitação, de Dados Populacionais, de Comunicação, com número de participantes votados pelo COP, e/ou a criação de Conselhos pontuais respectivamente.\* **XVI** - Indicar Conselheiros(as) do Conselho do Orçamento Participativo, como representantes em outros Conselhos e/ou comissões municipal, estadual ou federal. Os Conselheiros(as) deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas aos Conselhos e/ou Comissões.
- XV** - Analisar e aprovar ou não a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício,

baseado no relatório informatizado (GOR), com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado.

**XVII** – Apreciar recurso de votação, desde que comunicado na própria reunião da votação com a presença das partes envolvidas e apresentado por escrito à Coordenação do COP.

**XVIII** – Discutir, ao final de cada exercício anual, o presente Regimento Interno, propor mudanças ou emendas no todo ou em parte.

## CAPÍTULO IV

### Da organização interna

#### SEÇÃO 1ª

##### Das Reuniões

**Artigo 12º** - Para instalação da reunião do COP (Conselho do Orçamento Participativo) é necessário o quorum de metade mais uma das Regiões e Temáticas e/ou metade mais um dos Conselheiros(as) das Regiões e Temáticas. Serão adotados estes mesmos critérios para serem aprovadas as deliberações do Conselho e os encaminhamentos prevaletentes. Deverá haver maioria simples.

**Parágrafo primeiro** - Após a instalação do COP, na sua primeira reunião, será definido a dinâmica do seu funcionamento (dia, hora, local, tempo de intervenção, período de informe e um momento de discussão de análise da conjuntura nas reuniões diversas do Orçamento Participativo (COP, Regiões, Temáticas e Plenárias).

**Artigo 13º** - O Conselho do Orçamento Participativo reunir-se-á ordinariamente oito vezes por mês e em caráter extraordinário quando necessário.

**Artigo 14º** - Uma das reuniões ordinárias mensais do COP, deverá se realizar sem a participação do Governo na coordenação dos trabalhos, com caráter de avaliação, entre outros, do processo de desenvolvimento do COP, sendo computado presenças ou faltas.

**Artigo 15º** - O governo deverá responder aos Conselheiros(as) das Regiões/Temáticas as questões levantadas pelos mesmos nos informes das reuniões.

**Artigo 16º** - As reuniões do Conselho são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos da pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos.

**Parágrafo Único** - O Conselho do Orçamento Participativo poderá deliberar por conceder o direito a voz para outros presentes através de votação específica na reunião em curso.

**Artigo 17º** - Nos momentos das deliberações terão direito a voto apenas os Conselheiros(as) titulares ou suplentes no exercício da titularidade.

**Artigo 18º** - O Conselheiro(a) titular que ausentar-se das reuniões do Conselho por cinco (05) reuniões consecutivas ou oito (08) alternadas sem justificativa terá seu mandato revogado e será substituído pelo suplente que passará a ter titularidade no Conselho. Em não havendo suplentes para assumir será substituído em assembléia da Região ou Temática convocada para este fim.

**Artigo 19º** - A Região, Temática e Entidade que não se fizer presente por seus Conselheiros(as) titulares em (03) três reuniões consecutivas ou (05) cinco alternadas, deverá realizar nova escolha dos seus Conselheiros(as) titulares em Assembleia Geral, convocada pelo Conselho, através da Coordenação do COP.

**Artigo 20º** - A justificativa para faltas terá que ser por escrito, assinada pelos outros Conselheiros(as) da Região ou Temática, dirigida à Coordenação do COP, e o prazo para apresentação é de duas semanas, ( Repetia-se) a contar da falta ; havendo cancelamento ou adiamento de reuniões da 2ª semana, o prazo será correspondentemente ampliado.

**Artigo 21º** - Não poderá ser considerado falta, às reuniões de Comissões, Plenárias e Debates do Conselho do Orçamento Participativo, dos Conselheiros(as) e Delegados(as) deficientes visuais e auditivos se estes não contarem com o auxílio de um profissional intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS e material em Braille.

**Artigo 22º** - Cabe ao titular notificar o suplente para representar a Região e/ou Temática nas reuniões do Conselho do Orçamento Participativo (COP) em seu lugar;

## SEÇÃO 2ª

### Da Coordenação:

**Artigo 23º** - A Coordenação do COP será composta por 04 membros do Governo, sendo 2(dois) titulares e 2(dois) suplentes, 08 Conselheiros(as) do COP, sendo 4(quatro) titulares e 4(quatro) suplentes, mais a secretaria executiva do COP.

**Artigo 24º** - A Coordenação do COP, deverá propor no início do processo de discussão do Plano de Governo e Orçamento, uma metodologia adequada para proceder o estudo da Peça Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como, o cronograma de trabalho.

**Artigo 25º** - A Coordenação do COP compete:

- a) Acompanhar a execução das receitas e das despesas públicas, definindo parâmetros ou critérios para tal. Além disso, todo projeto de reforma tributária deverá ser avaliado pela Coordenação, que apresentará parecer para deliberação do COP. Para estas atribuições, poderá a Coordenação buscar assessoria técnica externa.
- b) Convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho. A coordenação das reuniões do Conselho deverá ser efetuada em rodízio entre os representantes do Governo e os Conselheiros(as) do COP;
- c) Convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;
- d) Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;
- e) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores;
- f) Apresentar para o Conselho o Plano Plurianual do Governo em vigor ou à ser enviado à Câmara de Vereadores;
- g) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de política tributária e arrecadação do poder Público Municipal;
- h) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta metodológica do Governo para discussão e

definição da peça Orçamentária das Obras e Atividades que deverão constar no Plano de Investimentos e Custeio;

- i) Convocar os Delegados(as) para informar do processo de discussão do Conselho;
- j) Encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do Conselho;
- k) Consultar a Plenária sobre a necessidade de reservar um período de tempo no início das reuniões do Conselho para informes;
- l) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- m) Coordenar e planejar as atividades do Conselho;
- n) Discutir e propor as pautas e o calendário mensal das reuniões ordinárias, com antecedência mínima de 15 dias;
- o) Reunir-se em sessão ordinária, duas vezes por semana;
- p) Prestar contas ao Conselho de suas atividades mensalmente;
- q) Informar o Conselho, as Regiões ou Temáticas, quando não se fizer presente pelos Conselheiros(as), titulares e suplentes;
- r) Informar o Conselho, as Regiões ou Temáticas, quando os Conselheiros(as), de maneira individual ausentarem-se;
- s) Apreçar e mediar conflitos nas Regiões e Temáticas referente à divergências quanto a priorização de obras, serviços e diretrizes políticas;
- t) Organizar Seminário de qualificação anual sobre a dinâmica do Orçamento Participativo, sempre no início de cada gestão do Conselho, com o objetivo de qualificar e ampliar o conhecimento dos Conselheiros(as);
- u) Discutir e apresentar propostas de solução para assuntos que envolvam duas ou mais Regiões;
- v) O COP através da Coordenação do COP, constituirá comissão especial, que irá acompanhar de forma sempre atualizada a real carência de cada região.
- x) Divulgar, após as reuniões da Coordenação, a ata da reunião com as deliberações e encaminhamentos e distribuir a todos os Conselheiros(as), na próxima reunião do COP.

**Artigo 26º** – Será substituído o Conselheiro(a) da Coordenação do COP que atingir 3 (três) faltas consecutivas ou 5 (cinco) alternadas. Podendo o mesmo justificar 4 (quatro) faltas, com aval da reunião do COP.

### SEÇÃO 3ª

#### Da Secretaria Executiva:

**Artigo 27º** - A Secretaria Executiva será mantida pela Administração Municipal, através do GRC, devendo fornecer meios para o adequado registro das reuniões.

**Artigo 28º** - São atribuições da Secretaria Executiva:

- a) Elaborar a ata das reuniões do Conselho e apresentá-la na reunião posterior aos Conselheiros(as);
- b) Realizar o controle de frequência nas reuniões do Conselho, informando a Coordenação do COP mensalmente para análise e providências;
- c) Organizar o cadastro dos Conselheiros(as) das Regiões e Temáticas;
- d) Fornecer aos Conselheiros(as) cópias dos editais de licitação das obras com local e data de abertura dos envelopes com as propostas;
- e) Organizar e manter toda a documentação e informação do Conselho, proporcionando acesso aos Conselheiros(as);
- f) Fornecer apoio material (cópias xerox, correspondências etc...) ao trabalho aos Conselheiros(as);
- g) Divulgar os vencedores dos Editais de demandas constantes do Plano de Investimentos;

- h) Entregar, quando solicitado, cópias dos contratos das demandas constantes do Plano de Investimento, efetuados entre os contratados e a Administração Municipal;
- f) Receber a relação de seus Delegados(as), até o final do mês de junho, para a Secretária Executiva através do Centro Administrativo Regional (CAR) e Coordenadores Temáticos (CT's).

#### SEÇÃO 4ª

##### Dos Conselheiros(as)

**Artigo 29º** - São Direitos dos Conselheiros(as):

- a) Votar e ser votado em eleições de representação do Conselho;
- b) Participar com direito a voz e voto nas Plenárias e reuniões da sua Região ou Temática;
- c) Exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo Conselho.
- d) Participar de cursos de qualificação para Conselheiros(as) promovidos pelo GRC nas diversas áreas do interesse social levando em conta as sugestões dos demais Conselhos.

**Artigo 30º** - São deveres dos Conselheiros(as):

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Comparecer às reuniões e Plenárias convocadas pelo Conselho e/ou Regiões e Temáticas;
- c) Realizar pelo menos uma reunião mensal com Delegados(as) e movimento popular organizado;
- d) Propiciar reuniões mensais entre as Regiões e Temáticas com o objetivo de integrar estes Fóruns nas discussões afins;
- e) Informar nos Fóruns Regionais e Temáticos do processo de discussão em realização no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito;
- f) Participar de Seminário de qualificação do COP visando sua qualificação no conhecimento do Ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;
- g) Informar aos demais Conselheiros(as) com antecedência quando de sua ausência de alguma reunião ou assembleia.
- h) As decisões anteriores da comunidade em relação as demandas regionais e da cidade, bem como a ordem de prioridades não serão passíveis de alterações posteriores pelos Conselheiros e pelo Governo.

**Artigo 31º** - Na ausência do Conselheiro(a) titular o Conselheiro(a) suplente assumirá automaticamente com direito a voto.

**Artigo 32º** - Os Conselheiros(as) perderão seus mandatos nos seguintes casos:

- a) Por renúncia que devesse ser encaminhada por escrito ao fórum de Delegados com a data e assinatura.
- b) Por decisão do Fórum de Delegados(as) Regional ou Temático do Orçamento Participativo chamado especialmente para este fim com prazo de 15 dias de antecedência;
- c) A revogação do mandato dos Conselheiros(as), pelos motivos descritos na seção reuniões, dar-se-á por deliberação de (2/3) dois terços dos presentes no fórum de Delegados(as) regional ou temático do Orçamento Participativo, conforme o caso, garantido o quorum mínimo de metade mais um dos Delegados(as) eleitos;

#### SEÇÃO 5ª

##### Das Comissões

**Artigo 33º** - Das atribuições da Comissão de Comunicação:

- a) Divulgar e informar a população de Porto Alegre sobre as atividades do COP e o processo do

Orçamento Participativo através da ótica dos Conselheiros(as);

**b)** Executar política de divulgação aprovada pelo COP através de contatos com os meios de comunicação;

**Artigo 34º** - Da composição e função das Comissões Tripartite:

**a)** Tripartite I – Política de Pessoal – composta por representantes do COP, SIMPA e governo (SMA, SMI<sup>s</sup>, GAPLAN) com a função de discutir o de ingresso de pessoal na PMPA.

**b)** Tripartite II – Convênio das Creches Comunitárias – composta por representantes do COP, CME, CMDCA e governo (SMED, GAPLAN, GRC) com a função de discutir e sugerir critérios de conveniamento, acompanhar e avaliar as creches já conveniadas.

**c)** Tripartite III – Políticas de Assistência Social – composta por representantes do COP, CMAS, CMDCA e governo (FASC, GAPLAN, GRC) com a função de discutir e sugerir critérios de conveniamento NASF, SASL e Trabalho Educativo, acompanhar e avaliar os convênios já existentes.

Recomenda-se:

**Artigo 35º** - Visando garantir a necessária integração entre o processo do Orçamento e o processo de Planejamento Participativo em curso na cidade, bem como qualificar a ambos: Os Fóruns de Delegados das regiões do OP reunir-se-ão com os Fóruns Regionais de Planejamento, bem como outros fóruns temáticos, a partir do mês de abril, a fim de ouvir e debater as sugestões de demandas formuladas pelos Fóruns de Planejamento e suas justificativas.

## Título II

### Regras Gerais do Orçamento Participativo

#### CAPÍTULO I

##### Do Fórum Regional do Orçamento Participativo

**Artigo 36º** – Os Fóruns Regionais do Orçamento Participativo são compostos por Delegados e Conselheiros, escolhidos conforme a Assembléia Regional.

**Artigo 37º** - As Regiões e Temáticas definirão o número de seus Delegados(as) na Assembléia na seguinte proporção: 1(um)(a) delegado(a) para cada dez participantes dentre aqueles devidamente identificados nas listas de presença no dia da Assembléia.

**Parágrafo Primeiro:** Os participantes da Assembléia deverão se identificar na lista de presenças, indicando a *comunidade, associação ou segmento a qual pertence*, para que a partir da correta identificação possa ser definido pelo critério da proporcionalidade qual o número exato de Delegados(as) que terá cada comunidade, associação ou segmento participante da Assembléia Regional ou Temática.

**Parágrafo Segundo:** Após as Assembléias das regiões e Temáticas, as Comunidades ou entidades que não tiverem tirado delegados poderão solicitar aos FROP's ou Temáticas um Delegado extraordinário, cabendo aos FROP's e Temáticas acatar a solicitação, ou não.

**Parágrafo Terceiro:** A nominata de Delegados(as) Titulares e Suplentes deverá ser tirada em Assembléia aberta das Comunidades e Entidades, conforme proporcionalidade estabelecida pelas Assembléias Regionais e Temáticas, com ampla divulgação e comunicação antecipada da data, hora e local no Fórum da Região ou Temática.

**Parágrafo quarto:** Para o credenciamento para as Assembléias, o Governo deverá providenciar



toda a estrutura, recursos humanos e material para o cadastramento, garantindo comprovante ao cidadão e cidadã na inscrição.

## CAPÍTULO II

### Dos Delegados(as):

**Artigo 38º** - São atribuições dos Delegados(as):

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Participar das reuniões no mínimo uma vez por mês organizadas pelos Conselheiros(as) nas Regiões e Temáticas.
- c) Apoiar os Conselheiros(as) na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP - Conselho do Orçamento Participativo;
- d) Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;
- e) Compor as Comissões Temáticas (exemplo: Saneamento, Habitação e Regularização Fundiária) com o objetivo de debater a construção de Diretrizes Políticas. Estas comissões poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade (as comissões Temáticas poderão desdobrar-se em Comissões de acompanhamento de obras);
- f) Deliberar, em conjunto com Conselheiros(as), sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do Orçamento;
- g) Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microrregiões e Regiões da Cidade e Temáticas, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho;
- h) Discutir, propor sobre a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e, no primeiro semestre de cada mandato da Administração Municipal, o Plano Plurianual, apresentados pelo Executivo;
- i) Deliberar em conjunto com os Conselheiros(as), alterações no Regimento Interno do COP e modificações no processo do Orçamento Participativo.
- j) Formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão.
- k) Organizar um Seminário de qualificação dos(as) Delegados(as) sobre Orçamento Público, Regimento Interno, Critérios Gerais e Técnicos, com a produção de material específico para melhorar a qualidade da informação.
- l) Encaminhar demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo fórum de Delegados(as), Regional ou Temático.
- m) Votar e defender interesse comum em nome dos demais Delegados(as) de sua comunidade.
- n) Votar as propostas de pauta e demandas do Orçamento Participativo.
- o) Poderá ser exercido o papel de delegado(a) apenas em uma Região e uma Temática no mesmo mandato.
- p) Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra, alterar no todo ou parte a proposta do P. I. S. referente as Obras e Serviços.
- q) Os Fóruns Regionais do Orçamento Participativo (FROP's) devem organizar comissões de educação como espaço permanente de diálogo entre as diferentes modalidades de ensino e com as demais políticas sociais. Estas comissões devem ser eleitas de forma imparcial e ter critérios de discussão sobre analfabetismo de jovens e adultos nas regiões, procurando garantir a inclusão de todos. Estas comissões deverão articular sua ação com as demais temáticas do OP.

**Artigo 39º** - É direito participar de cursos de qualificação para Delegados(as) promovidos pelo GRC, nas diversas áreas do interesse social levando em conta as sugestões dos demais Conselhos.

**Artigo 40º** - Não poderá ser delegado(a) o detentor de Cargo em Comissão na Administração Municipal, ou detentor de Mandato Eletivo no Poder Público (de qualquer esfera).

### CAPÍTULO III

#### Do Processo:

**Artigo 41º** - A proposta de Orçamento anual, que será apresentada pelo Executivo, deverá ocorrer em final de agosto ou na primeira semana de setembro para ser apreciada.

**Artigo 42º** - Fica o Executivo obrigado a dar abertura ao processo de discussão anual da peça Orçamentária e do Plano de Governo até 15 de abril de cada exercício anterior, ou seja, no prazo de 45 dias antes de enviar a proposta da LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias à Câmara de Vereadores.

**Parágrafo Primeiro** - Visando garantir integração entre o processo do Orçamento Participativo e o Planejamento Participativo em curso na cidade, durante a etapa de análise técnica e financeira das demandas apresentadas pelos Fóruns das Regiões do Orçamento Participativo, os Fóruns Regionais de Planejamento, bem como os outros Fóruns temáticos, realizarão reuniões para analisar as demandas ligadas ao Planejamento Urbano, sem prejuízo da análise técnica a ser realizada pelos órgãos competentes e sem alterar a hierarquização votada nas regiões.

**Artigo 43º** - Anualmente, até 20 de abril, o Município deverá efetuar a Prestação de Contas do Plano de Investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior), bem como a realização do Orçamento do Município do ano anterior (Despesas X Receitas) nas (Reuniões Preparatórias) Regional e Temática.

**Artigo 44º** - As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo que as acolherá ou vetará no todo ou em parte.

**Parágrafo primeiro** - Vetada a resolução, a matéria retorna ao Conselho para nova apreciação ou votação.

**Parágrafo segundo** - A rejeição do veto somente ocorrerá por decisão mínima de dois terços dos votos dos membros do Conselho.

**Artigo 45º** - As obras Institucionais, que para sua implementação exigirem Recursos Orçamentários próprios, ou financiamento de Organismos Nacionais ou Internacionais, deverão ser apresentados previamente ao COP para apreciação e/ou votação para acompanhamento quando da sua apresentação e debate com a comunidade mais diretamente interessada.

**Artigo 46º** - A Prefeitura Municipal não poderá iniciar a execução do Plano de Investimentos do ano seguinte, sem que antes emita um relatório sobre as demandas eventualmente pendentes, justificando sua não execução.

**Artigo 47º** - Antes do lançamento de uma licitação referente obra demandada pelo Orçamento Participativo, o respectivo responsável técnico da prefeitura pela Obra deverá fazer contato com os(as) Conselheiros(as) da Região ou Temática demandante para acionar a Comissão de Obras e realizar a primeira reunião para conhecimento detalhado do projeto e estabelecer a rotina de acompanhamento da obra.

**Artigo 48º** - O órgão que não obedecer às regras do Regimento do Orçamento Participativo, deve ser convocado no COP para apresentar justificativas. Esta atitude contra o processo do Orçamento Participativo deve passar por uma avaliação do COP. Caso não haja o comparecimento deve ser

levado ao conhecimento do Prefeito, por escrito e assinado pelos Conselheiros(as). Não se pode permitir que estes venham a prejudicar o processo.

**Artigo 49º** - Os termos de recebimento, provisório e/ou definitivo, somente serão lavrados com parecer favorável, por escrito, da Comissão de obras e de um dos(as) Conselheiros(as) e/ou, no impedimento destes(as), de um(a) Delegado(a) da respectiva Região ou Temática.

**Artigo 50º** - Seja garantido e instituído diplomação para Conselheiros(as) e Delegados(as) do Orçamento Participativo, na assembléia Municipal.

**Artigo 51** - As secretarias deverão promover uma análise técnica prévia, da possibilidade de execução das demandas, para posterior hierarquização, a fim de que não haja erro na hierarquização das mesmas.

## CAPÍTULO IV

### Do Coordenador Regional do Orçamento Participativo e Coordenador Temático

**Artigo 52º** - Cada região e temática do Orçamento Participativo terá um(a) Coordenador(a), funcionário indicado pela Prefeitura.

**Artigo 53º** - São atribuições do Coordenador Regional do Orçamento Participativo e Coordenador Temático (CROP e CT).

- a) Estar presente a todas as reuniões do fórum de Delegados Regional e Temático;
- b) Colaborar com a mesa na condução dos trabalhos;
- c) Contribuir com subsídios e informações atualizadas no sentido de auxiliar no trabalho dos Conselheiros(as);
- d) Informar a posição do Governo sobre assuntos de interesse da região;
- e) Informar a situação das atividades e obras de interesse das comunidades e da região;
- f) Os representantes do Poder Público Municipal deste artigo, e para os fins visados, terão assegurado o direito a voz, não tendo direito a voto.
- g) Prestar apoio material (cópias xerox, correspondências, etc...) ao trabalho dos Conselheiros(as).

**Artigo 54º** - Este Regimento entrará em vigor a partir das Reuniões Preparatórias.

**Artigo 55º** - Os casos omissos a este Regimento Interno deverão ser encaminhados a Coordenação do COP, por escrito.

OP - PORTO ALEGRE 2

2006

REGIMENTO INTERNO DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2005/2006  
Aprovado em 25.01.2005

Título I  
CAPÍTULO I

Das Funções:

Artigo 1º - O Conselho do Orçamento Participativo (COP) é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre.

Artigo 2º - O Conselho do Orçamento Participativo será coordenado pela Coordenação do COP, conforme art. 11º, inciso XIII.

SEÇÃO 1ª

Da composição

Artigo 3º - O Conselho do Orçamento Participativo será composto por um número de membros assim distribuídos:

- a) 2 (dois) Conselheiros(as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das 16 (dezesesseis) Regiões da Cidade;
  - b) 2 (dois) Conselheiros(as) titulares e dois suplentes eleitos em cada uma das 6 (seis) Plenárias Temáticas;
  - c) 1 (um) conselheiro(a) e um suplente do SIMPA (Sindicato dos Municipários de Porto Alegre); 1(um) conselheiro(a) e um suplente da UAMIPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre).
  - d) 2 (dois) representantes titulares e 2 (dois) suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente da Secretaria de Coord. Política e Governança Local - SMGL; 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente do Gabinete de Programação Orçamentária - GPO.
- Parágrafo primeiro - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, tendo direito a voz, e não tendo direito a voto.
- Parágrafo segundo- Os Conselheiros(as) das outras entidades da Sociedade Civil (UAMIPA e SIMPA) serão indicados pelas mesmas, por escrito, para este fim específico, tendo direito a voz e voto.

SEÇÃO 2ª

Das eleições

Artigo 4º - Os Conselheiros(as) das Regiões e Temáticas da Cidade serão eleitos nas Assembleias Regionais e Temáticas, coordenada pela Administração Municipal, em conjunto com a Organização Popular da Região ou Temática.

Parágrafo Primeiro - Todos os Candidatos terão que ter no mínimo um ano de participação no OP, para este ano de participação será considerado todo o período de existência do OP.

Parágrafo Segundo - As inscrições de chapas para Conselheiros(as) de Região e/ou Temática somente serão aceitas quando estiverem completas: (titulares e suplentes);

8

Parágrafo Terceiro - No caso de haver mais de uma chapa para a eleição do Conselheiro, será aplicada a seguinte proporcionalidade: A chapa mais votada colocará um Conselheiro a cada 25% dos votos, iniciando pelos Titulares. Os próximos campos serão preenchidos pela chapa que tiver as maiores frações em ordem decrescente.

Parágrafo Quarto - RECOMENDA-SE: Adoção de uma cota mínima de 40% para ambos os sexos, na composição das chapas concorrentes ao COP, nas Assembleias Regionais e Temáticas.

Artigo 5º - Não poderá ser Conselheiro(a) titular ou suplente, aquele que já tiver assento em outro Conselho, for detentor de mandato eletivo no poder público (de qualquer esfera), for cargo em comissão, assessor político (agente do MOVA) ou exercer FG de chefia nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, nas esferas municipal, Estadual e Federal.

Parágrafo Único - O(a) Conselheiro(a) só poderá representar a uma Região da Cidade ou a uma Plenária Temática.

Artigo 6º - O mandato dos(as) Titulares (Região, Temática e Entidade) é de 1 (um) ano de duração, podendo haver uma reeleição. Os(as) Conselheiros(as) das Regiões e Temáticas serão eleitos nas Assembleias, ou de maneira extraordinária, pelo fórum da Região ou Temática quando houver vacância do cargo.

Parágrafo Primeiro - Durante o transcorrer do mandato, o(a) Conselheiro(a) que for candidato(a) a Conselheiro(a) do Conselho Tutelar deverá se afastar 45 dias antes da data da eleição.

Parágrafo Segundo - Os(as) Conselheiros(as) que tornarem-se candidatos(as) a Vereadores(as), Deputados(as) (estadual e federal) e senadores(as) deverão se afastar do cargo de Conselheiro(a) no momento da homologação da sua candidatura.

CAPÍTULO II

Da estrutura

Artigo 7º - O município providenciará a infra-estrutura e condições ao bom funcionamento do Conselho, tais como: local adequado com condições de ventilação, temperatura e sanitários compatíveis para no mínimo 100 pessoas, sonorização que permita a comunicação dos Conselheiros(as) com a Plenária e com a mesa, e telefone. Além disso disponibilizará aos Conselheiros(as) Cursos de qualificação técnica em área Orçamentária, bem como todas as informações em resposta a consultas relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre e ao andamento das demandas e serviços previstos no Plano de Investimentos com a posição atualizada, inclusive por intermédio de terminal de computador, à disposição dos mesmos.

Artigo 8º - O Município disponibilizará aos Conselheiros(as) cursos de qualificação técnica em área orçamentária consultas a todas as informações relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre, bem como o andamento das demandas e serviços e do Plano de Investimentos com a posição atualizada, por intermédio de terminal de computador a disposição dos mesmos.

9

Artigo 9º - Quando os(as) Conselheiros(as) e/ou Delegados(as) tiverem que deslocar-se para visitar pontos distantes afim de inspecionar obras, o transporte fica a cargo do GRU, se a convocação tenha sido feita pelo Governo.

Artigo 10º - É atribuição da PMPA garantir interprete da Língua Brasileira de Sinais - Libras, para todos os(as) Conselheiros(as) e Delegados(as) surdos(as). Braille para os(as) cegos(as), em todas as atividades que necessitem de suas presenças assim como acessibilidade universal nos espaços públicos do Orçamento Participativo, bem como nas Assembléias."

### CAPÍTULO III

#### Das Competências

Artigo 11º - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

I - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta de Plano Plurianual do Governo a ser enviada à Câmara de Vereadores no primeiro ano de cada mandato do Governo Municipal.

II - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias a ser enviada anualmente à câmara de Vereadores, após aprovação da mesma que seja emitidas cópias para os Conselheiros do O. P.

III - Emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Orçamento anual antes de ser enviado à Câmara de Vereadores.

IV - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a proposta do Plano de Investimentos, respeitada a soberania dos FROP's e Temáticas.

V - Avaliar e divulgar a situação das demandas do PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS do ano anterior (executadas, em andamento, prazo de conclusão, licitadas e não realizadas) a partir das informações prestadas pelo Município, quando da apresentação da Matriz Orçamentária do ano seguinte.

VI - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais da política tributária e de arrecadação do poder público municipal.

VII - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do O. P.

VIII - a) Acompanhar a execução Orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas e novos investimentos e/ou alterações no planejamento. b) A Comissão de Receitas e Despesas deverá participar das suas deliberações, inclusive com caráter propositivo, juntamente com o executivo para a deliberação dos(as) conselheiros(as) e delegados(as) do O. P.

IX - Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra e alterar no todo ou em parte a aplicação de recursos extra-orçamentários tais como: Fundos Municipais, Fundo PIMES, e outras fontes.

X - Opinar e decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Investimentos.

XI - Apreciar, emitir opinião e alterar no todo ou em parte sobre investimentos que o

10

Executivo entenda como necessários para a Cidade.

XII - Solicitar às Secretarias e Órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros(as) no que tange fundamentalmente à questões complexas e técnicas.

XIII - Indicar 08 Conselheiros (04 titulares e 04 suplentes) que irão compor a Coordenação do COP.

XIV - Indicar 06 Conselheiros (03 titulares e 03 suplentes) como representantes do COP para compor as Comissões: Tripartite I, II e III; e Comissão de Habitação, de Dados Populacionais, de Comunicação, com número de participantes votados pelo COP e/ou a criação de Conselhos pontuais respectivamente. \* XVI - Indicar Conselheiros(as) do Conselho do Orçamento Participativo, como representantes em outros Conselhos e/ou comissões municipal, estadual ou federal. Os Conselheiros(as) deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas aos Conselhos e/ou Comissões.

XV - Analisar e aprovar ou não a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório informatizado (GOR), com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado.

XVII - Apreciar recurso de votação, desde que comunicado na própria reunião da votação com a presença das partes envolvidas e apresentado por escrito à Coordenação do COP.

XVIII - Discutir, ao final de cada exercício anual, o presente Regimento Interno, propor mudanças ou emendas no todo ou em parte.

### CAPÍTULO IV

#### Da organização interna

#### SEÇÃO 1ª

#### Das Reuniões

Artigo 12º - Para instalação da reunião do COP (Conselho do Orçamento Participativo) é necessário o quorum de metade mais uma das Regiões e Temáticas e/ou metade mais um dos Conselheiros(as) das Regiões e Temáticas. Serão adotados estes mesmos critérios para serem aprovadas as deliberações do Conselho e os encaminhamentos prevaientes. Deverá haver maioria simples.

Parágrafo primeiro - Após a instalação do COP, na sua primeira reunião, será definida a dinâmica do seu funcionamento (dia, hora, local, tempo de intervenção, período de comunicação e um momento de discussão de análise da conjuntura nas reuniões diversas do Orçamento Participativo (COP, Regiões, Temáticas e Plenárias).

Artigo 13º - O Conselho do Orçamento Participativo reunir-se-á ordinariamente oito vezes por mês e em caráter extraordinário quando necessário.

Artigo 14º - Uma das reuniões ordinárias mensais do COP, deverá se realizar sem a participação do Governo na coordenação dos trabalhos, com caráter de avaliação, entre outros, do processo de desenvolvimento do COP, sendo computado presenças ou faltas.

Artigo 15º - O governo deverá responder aos Conselheiros(as) das Regiões/Temáticas as questões levantadas pelos mesmos nos períodos das comunicações das reuniões.

Artigo 16º - As reuniões do Conselho são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos da pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos.

Parágrafo Único - O Conselho do Orçamento Participativo poderá deliberar por conceder

11

o direito a voz para outros presentes através de votação específica na reunião em curso.  
 Artigo 17º - Nos momentos das deliberações terão direito a voto apenas os Conselheiros(as) titulares ou suplentes no exercício da titularidade.

Artigo 18º - O Conselheiro(a) titular que ausentar-se das reuniões do Conselho por cinco (05) reuniões consecutivas ou oito (08) alternadas sem justificativa terá seu mandato revogado e será substituído pelo suplente que passará a ter titularidade no Conselho. Em não havendo suplentes para assumir será substituído em assembleia da Região ou Temática convocada para este fim.

Artigo 19º - A Região, Temática e Entidade que não se fizer presente por seus Conselheiros(as) titulares em (03) três reuniões consecutivas ou (05) cinco alternadas, deverá realizar nova escolha dos seus Conselheiros(as) titulares em Assembleia Geral, convocada pelo Conselho, através da Coordenação do COP.

Artigo 20º - A justificativa para faltas terá que ser por escrito, assinada pelos outros Conselheiros(as) da Região ou Temática, dirigida à Coordenação do COP, e o prazo para apresentação é de duas semanas, a contar da falta; havendo cancelamento ou adiamento de reuniões da 2ª semana, o prazo será correspondentemente ampliado.

Artigo 21º - Não poderá ser considerado falta, à reuniões de Comissões, Plenárias e Debates do Conselho do Orçamento Participativo, dos Conselheiros(as) e Delegados(as) cegos(as) e surdos(as) se estes não contarem com o auxílio de um profissional intérprete da Língua Brasileira de Sinais - LIBRAS e material em Braille, bem como acessibilidade universal.

Artigo 22º - Cabe ao titular notificar o suplente para representar a Região e/ou Temática nas reuniões do Conselho do Orçamento Participativo (COP) em seu lugar;

#### SEÇÃO 2ª

Da Coordenação:

Artigo 23º - A Coordenação do COP será composta por 04 membros do Governo, sendo 2(dois) titulares e 2(dois) suplentes, 08 Conselheiros(as) do COP, sendo 4(quatro) titulares e 4(quatro) suplentes, mais a secretaria executiva do COP.

Artigo 24º - A Coordenação do COP, deverá propor no início do processo de discussão do Plano de Governo e Orçamento, uma metodologia adequada para proceder o estudo da Peça Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como, o cronograma de trabalho.

Artigo 25º - A Coordenação do COP compete:

a) Acompanhar a execução das receitas e das despesas públicas, definindo parâmetros ou critérios para tal. Além disso, todo projeto de reforma tributária deverá ser avaliado pela Coordenação, que apresentará parecer para deliberação do COP. Para estas atribuições, poderá a Coordenação buscar assessoria técnica externa.

b) Convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho. A coordenação das reuniões do Conselho deverá ser efetuada em rodízio entre os representantes do Governo e os Conselheiros(as) do COP;

c) Convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;

12

d) Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;

e) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias do Governo a ser enviada anualmente à Câmara de Vereadores;

f) Apresentar para o Conselho o Plano Plurianual do Governo em vigor ou à ser enviado à Câmara de Vereadores;

g) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta de política tributária e arrecadação do poder Público Municipal;

h) Apresentar para apreciação do Conselho a proposta metodológica do Governo para discussão e definição da peça Orçamentária das Obras e Atividades que deverão constar no Plano de Investimentos e Custeio;

i) Convocar os Delegados(as) para informar do processo de discussão do Conselho;

j) Encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do Conselho;

k) Consultar a Plenária sobre a necessidade de reservar um período de tempo no início das reuniões do Conselho para comunicações;

l) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

m) Coordenar e planejar as atividades do Conselho;

n) Discutir e propor as pautas e o calendário mensal das reuniões ordinárias, com antecedência mínima de 15 dias;

o) Reunir-se em sessão ordinária, duas vezes por semana;

p) Prestar contas ao Conselho de suas atividades mensalmente;

q) Informar o Conselho, as Regiões ou Temáticas, quando não se fizer presente pelos Conselheiros(as), titulares e suplentes;

r) Informar o Conselho, as Regiões ou Temáticas, quando os Conselheiros(as), de maneira individual ausentarem-se;

s) Apreciar e mediar conflitos nas Regiões e Temáticas referente à divergências quanto a priorização de obras, serviços e diretrizes políticas;

t) Organizar Seminário de qualificação anual sobre a dinâmica do Orçamento Participativo, sempre no início de cada gestão do Conselho, com o objetivo de qualificar e ampliar o conhecimento dos Conselheiros(as);

u) Discutir e apresentar propostas de solução para assuntos que envolvam duas ou mais Regiões;

v) O COP através da Coordenação do COP, constituirá comissão especial, que irá acompanhar de forma sempre atualizada a real carência de cada região.

x) Divulgar, após as reuniões da Coordenação, a ata da reunião com as deliberações e encaminhamentos e distribuir a todos os Conselheiros(as), na próxima reunião do COP.

Artigo 26º - Será substituído o Conselheiro(a) da Coordenação do COP que atingir 3 (três) faltas consecutivas ou 5(cinco) alternadas. Podendo o mesmo justificar 4(quatro) faltas, com aval da reunião do COP.

SEÇÃO 3ª

Da Secretaria Executiva:

Artigo 27º - A Secretaria Executiva será mantida pela Administração Municipal, através do SMGL, devendo fornecer meios para o adequado registro das reuniões.

13

Artigo 28º - São atribuições da Secretaria Executiva:

- a) Elaborar a ata das reuniões do Conselho e apresentá-la na reunião posterior aos Conselheiros(as);
- b) Realizar o controle de frequência nas reuniões do Conselho, informando a Coordenação do COP mensalmente para análise e providências;
- c) Organizar o cadastro dos Conselheiros(as) das Regiões e Temáticas;
- d) Fornecer aos Conselheiros(as) cópias dos editais de licitação das obras com local e data de abertura dos envelopes com as propostas;
- e) Organizar e manter toda a documentação e informação do Conselho, proporcionando acesso aos Conselheiros(as);
- f) Fornecer apoio material (cópias xerox, correspondências etc...) ao trabalho aos Conselheiros(as);
- g) Divulgar os vencedores dos Editais de demandas constantes do Plano de Investimentos;
- h) Entregar, quando solicitado, cópias dos contratos das demandas constantes do Plano de Investimento, efetuados entre os contratados e a Administração Municipal;
- i) Receber a relação de seus Delegados(as), até o final do mês de junho, para a Secretária Executiva através do Centro Administrativo Regional (CAR) e Coordenadores Temáticos (CTs).

#### SEÇÃO 4ª Dos Conselheiros(as)

Artigo 29º - São Direitos dos Conselheiros(as):

- a) Votar e ser votado em eleições de representação do Conselho;
- b) Participar com direito a voz e voto nas Plenárias e reuniões da sua Região ou Temática;
- c) Exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo Conselho.
- d) Participar de cursos de qualificação para Conselheiros(as) promovidos pela SMGL nas diversas áreas do interesse social levando em conta as sugestões dos demais Conselhos.

Artigo 30º - São deveres dos Conselheiros(as):

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Comparecer às reuniões e Plenárias convocadas pelo Conselho e/ou Regiões e Temáticas;
- c) Realizar pelo menos uma reunião mensal com Delegados(as) e movimento popular organizado;
- d) Propiciar reuniões mensais entre as Regiões e Temáticas com o objetivo de integrar estes Fóruns nas discussões afins;
- e) Informar nos Fóruns Regionais e Temáticos do processo de discussão em realização no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito;
- f) Participar de Seminário de qualificação do COP visando sua qualificação no conhecimento do Ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;
- g) Informar aos demais Conselheiros(as) com antecedência quando de sua ausência de alguma reunião ou assembleia.
- h) As decisões anteriores da comunidade em relação as demandas regionais e da cidade, bem como a ordem de prioridades não serão passíveis de alterações posteriores pelos Conselheiros e pelo Governo.

14

Artigo 31º - Na ausência do Conselheiro(a) titular o Conselheiro(a) suplente assumirá automaticamente com direito a voto.

Artigo 32º - Os Conselheiros(as) perderão seus mandatos nos seguintes casos:

- a) Por renúncia que devesse ser encaminhada por escrito ao fórum de Delegados com a data e assinatura.
- b) Por decisão do Fórum de Delegados(as) Regional ou Temático do Orçamento Participativo chamado especialmente para este fim com prazo de 15 dias de antecedência;
- c) A revogação do mandato dos Conselheiros(as), pelos motivos descritos na seção reuniões, dar-se-á por deliberação de (2/3) dois terços dos presentes no fórum de Delegados(as) regional ou temático do Orçamento Participativo, conforme o caso, garantido o quorum mínimo de metade mais um dos Delegados(as) eleitos;

#### SEÇÃO 5ª Das Comissões

Artigo 33º - Das atribuições da Comissão de Comunicação:

- a) Divulgar e informar a população de Porto Alegre sobre as atividades do COP e o processo do Orçamento Participativo através da ótica dos Conselheiros(as);
- b) Executar política de divulgação aprovada pelo COP através de contatos com os meios de comunicação;
- c) deverá divulgar, propiciar a acessibilidade universal, bem como a linguagem para surdos (LIBRAS) e Braille para os cegos.

Artigo 34º - Da composição e função das Comissões Tripartite:

- a) Tripartite I - Política de Pessoal - composta por representantes do COP, SIMPA e governo (SMA, SMF, GPO) com a função de discutir o de ingresso de pessoal na PMPA.
- b) Tripartite II - Convênio das Creches Comunitárias - composta por representantes do COP, CME, CMDCA e governo (SMED, GPO, SMGL) com a função de discutir e sugerir critérios de convênio, acompanhar e avaliar as creches já conveniadas.
- c) Tripartite III - Políticas de Assistência Social - composta por representantes do COP, CMAS, CMDCA e governo (FASC, GPO, SMGL) com a função de discutir e sugerir critérios de convênio, acompanhamento NASF, SASE e Trabalho Educativo, acompanhar e avaliar os convênios já existentes.
- d) Tripartite IV - Políticas de Saúde - composta por representantes do COP, CMS, SMS, SMGL, GPO e Conselhos Distritais de Saúde com a função de discutir e sugerir critérios de convênio de UBS, bem como acompanhar e avaliar os convênios já existentes.

Recomenda-se:

Artigo 35º - Visando garantir a necessária integração entre o processo do Orçamento e o processo de Planejamento Participativo em curso na cidade, bem como qualificar a ambos; Os Fóruns de Delegados das regiões do OP reunir-se-ão com os Fóruns Regionais de Planejamento, bem como outros fóruns temáticos, a partir do mês de março, a fim de ouvir e debater as sugestões de demandas formuladas pelos Fóruns de Planejamento e suas justificativas.

15



## Título II Regras Gerais do Orçamento Participativo

### CAPÍTULO I

Do Fórum Regional e Temático do Orçamento Participativo  
Artigo 36º - Os Fóruns Regionais e Temáticos do Orçamento Participativo são compostos por Delegados e Conselheiros, escolhidos conforme a Assembleia Regional e Temática.

Artigo 37º - As Regiões e Temáticas definirão o número de seus Delegados(as) na Assembleia na seguinte proporção: 1(um)(a) delegado(a) para cada dez participantes dentre aqueles devidamente identificados nas listas de presença no dia da Assembleia. Parágrafo Primeiro: Os participantes da Assembleia deverão se identificar na lista de presenças, indicando a comunidade, associação ou segmento a qual pertence, para que a partir da correta identificação possa ser definido pelo critério da proporcionalidade qual o número exato de Delegados(as) que terá cada comunidade, associação ou segmento participante da Assembleia Regional ou Temática.

Parágrafo Segundo: Após as Assembleias das regiões e Temáticas, as Comunidades ou entidades que não tiverem tirado delegados poderão solicitar aos FROP's ou Temáticas um Delegado extraordinário, cabendo aos FROP's e Temáticas acatar a solicitação, ou não.

Parágrafo Terceiro: A nominata de Delegados(as) Titulares e Suplentes deverá ser tirada em Assembleia aberta das Comunidades e Entidades, conforme proporcionalidade estabelecida pelas Assembleias Regionais e temáticas, com ampla divulgação e comunicação antecipada da data, hora e local no Fórum da Região ou Temática.

Parágrafo quarto: Para o credenciamento para as Assembleias, o Governo deverá providenciar toda a estrutura, recursos humanos e material para o cadastramento, garantindo comprovante ao cidadão e cidadã na inscrição.

### CAPÍTULO II

Dos Delegados(as):

Artigo 38º - São atribuições dos Delegados(as):

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Participar das reuniões no mínimo uma vez por mês organizadas pelos Conselheiros(as) nas Regiões e Temáticas.
- c) Apoiar os Conselheiros(as) na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP - Conselho do Orçamento Participativo;
- d) Acompanhar o Plano de Investimentos e Serviços, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;
- e) Compor as Comissões Temáticas (exemplo: Saneamento, Habitação e Regularização Fundiária) com o objetivo de debater a construção de Diretrizes Políticas. Estas comissões poderão ser ampliadas com pessoas da comunidade (as comissões Temáticas poderão desdobrar-se em Comissões de acompanhamento de obras);
- f) Deliberar, em conjunto com Conselheiros(as), sobre qualquer impasse ou dúvida que eventualmente surja no processo de elaboração do Orçamento;

16

- g) Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas microregiões e Regiões da Cidade e Temáticas, tendo como orientação geral os critérios aprovados pelo Conselho;
- h) Discutir, propor sobre a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e, no primeiro semestre de cada mandato da Administração Municipal, o Plano Plurianual, apresentados pelo Executivo;

l) Deliberar em conjunto com os Conselheiros(as), alterações no Regimento Interno do COP e modificações no processo do Orçamento Participativo.

j) Formar as Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão.

k) Organizar um Seminário de qualificação dos(as) Delegados(as) sobre Orçamento Público, Regimento Interno, Critérios Gerais e Técnicos, com a produção de material específico para melhorar a qualidade da informação.

l) Encaminhar demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo fórum de Delegados(as), Regional ou Temático.

m) Votar e defender interesse comum em nome dos demais Delegados(as) de sua comunidade.

n) Votar as propostas de pauta e demandas do Orçamento Participativo.

o) Poderá ser exercido o papel de delegado(a) apenas em uma Região e uma Temática no mesmo mandato.

p) Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra, alterar no todo ou parte a proposta do P. I. S. referente as Obras e Serviços.

q) Os Fóruns Regionais do Orçamento Participativo (FROP's) devem organizar comissões de educação como espaço permanente de diálogo entre as diferentes modalidades de ensino e com as demais políticas sociais. Estas comissões devem ser eleitas de forma imparcial e ter critérios de discussão sobre analfabetismo de jovens e adultos nas regiões, procurando garantir a inclusão de todos. Estas comissões deverão articular sua ação com as demais temáticas do OP.

Artigo 39º - É direito participar de cursos de qualificação para Delegados(as) promovidos pelo SMGL, nas diversas áreas do interesse social levando em conta as sugestões dos demais Conselheiros.

Artigo 40º - Não poderá ser delegado(a) o detentor de Cargo em Comissão na Administração Municipal, ou detentor de Mandato Eletivo no Poder Público (de qualquer esfera).

### CAPÍTULO III

Do Processo:

Artigo 41º - A proposta de Orçamento anual, que será apresentada pelo Executivo, deverá ocorrer em final de agosto ou na primeira semana de setembro para ser apreciada.

Artigo 42º - Fica o Executivo obrigado a dar abertura ao processo de discussão anual da peça Orçamentária e do Plano de Governo até 15 de abril de cada exercício anterior, ou seja, no prazo de 45 dias antes de enviar a proposta da LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias à Câmara de Vereadores.

Parágrafo Primeiro - Visando garantir integração entre o processo do Orçamento Participativo e o Planejamento Participativo em curso na cidade, durante a etapa de análise técnica e financeira das demandas apresentadas pelos Fóruns das Regiões do

17

Orçamento Participativo, os Fóruns Regionais de Planejamento, bem como os outros Fóruns temáticos, realizarão reuniões para analisar as demandas ligadas ao Planejamento Urbano, sem prejuízo da análise técnica a ser realizada pelos órgãos competentes e sem alterar a hierarquização votada nas regiões.

Artigo 43º - Anualmente, até 20 de abril, o Município deverá efetuar a Prestação de Contas do Plano de Investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior), bem como a realização do Orçamento do Município do ano anterior (Despesas X Receitas) nas (Reuniões Preparatórias) Regional e Temática.

Artigo 44º - As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo que as acolherá ou vetará no todo ou em parte.

Parágrafo primeiro - Vetada a resolução, a matéria retorna ao Conselho para nova apreciação ou votação.

Parágrafo segundo - A rejeição do veto somente ocorrerá por decisão mínima de dois terços dos votos dos membros do Conselho.

Artigo 45º - As obras Institucionais, que para sua implementação exigirem Recursos Orçamentários próprios, ou financiamento de Organismos Nacionais ou Internacionais, deverão ser apresentados previamente ao COP para apreciação e/ou votação para acompanhamento quando da sua apresentação e debate com a comunidade mais diretamente interessada.

Artigo 46º - A Prefeitura Municipal não poderá iniciar a execução do Plano de Investimentos e Serviços do ano seguinte, sem que antes emita um relatório sobre as demandas eventualmente pendentes, justificando sua não execução.

Artigo 47º - Antes do lançamento de uma licitação referente obra demandada pelo Orçamento Participativo, o respectivo responsável técnico da Prefeitura pela Obra deverá fazer contato com os(as) Conselheiros(as) da Região ou Temática demandante para acionar a Comissão de Obras e realizar a primeira reunião para conhecimento detalhado do projeto e estabelecer a rotina de acompanhamento da obra.

Artigo 48º - O órgão que não obedecer às regras do Regimento do Orçamento Participativo, deve ser convocado no COP para apresentar justificativas. Esta atitude contra o processo do Orçamento Participativo deve passar por uma avaliação do COP. Caso não haja o comparecimento deve ser levado ao conhecimento do Prefeito, por escrito e assinado pelos Conselheiros(as). Não se pode permitir que estes venham a prejudicar o processo.

Artigo 49º - Os termos de recebimento, provisório e/ou definitivo, somente serão lavrados com parecer com parecer favorável, por escrito, da Comissão de obras e de um dos(as) Conselheiros(as) e/ou, no impedimento destes(as), de um(a) Delegado(a) da respectiva Região ou Temática.

Artigo 50º - Seja garantido e instituído diplomação para Conselheiros(as) e Delegados(as) do Orçamento Participativo, na assembleia Municipal.

Artigo 51 - As secretarias deverão promover uma análise técnica prévia, da possibilidade de execução das demandas, para posterior hierarquização, a fim de que não haja erro na hierarquização das mesmas.

#### CAPÍTULO IV

Do Coordenador Regional do Orçamento Participativo e Coordenador Temático

Artigo 52º - Cada região e temática do Orçamento Participativo terá um(a)

18

Coordenador(a), funcionário indicado pela Prefeitura.  
Artigo 53º - São atribuições do Coordenador Regional do Orçamento Participativo e Coordenador Temático (CROP e CT).

- a) Estar presente a todas as reuniões do fórum de Delegados Regional e Temático;
- b) Colaborar com a mesa na condução dos trabalhos;
- c) Contribuir com subsídios e informações atualizadas no sentido de auxiliar no trabalho dos Conselheiros(as);
- d) Informar a posição do Governo sobre assuntos de interesse da região;
- e) Informar a situação das atividades e obras de interesse das comunidades e da região;
- f) Os representantes do Poder Público Municipal deste artigo, e para os fins visados, terão assegurado o direito a voz, não tendo direito a voto.
- g) Prestar apoio material (cópias xerox, correspondências, etc...) ao trabalho dos Conselheiros(as).

Artigo 54º - Este Regimento entrará em vigor a partir das Reuniões Preparatórias.

Artigo 55º - Os casos omissos a este Regimento Interno deverão ser encaminhados a Coordenação do COP, por escrito.

Discutido e aprovado no COP em 25-01-2005.



# ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2006

**TÍTULO III**

Critérios para as demandas do Orçamento Participativo

Capítulo I

**CRITÉRIOS REGIONAIS**

Os critérios regionais não são obrigatórios mas sim indicativos, cada região tem autonomia para utilizá-los, pois constitui-se uma referência para uma hierarquização mais justa e democrática.

São os seguintes:

- Prioridade da microrregião ou comunidade;
- Carência do serviço ou infra-estrutura;
- População atingida.

Estes critérios não são absolutos e precisam ser inter-relacionados. Para serem aplicados é necessário que se eleja um critério prioritário. No caso, elegemos como prioritário o critério Prioridade da microrregião ou comunidade. Vejamos como funcionaria na prática:

- 1 - Cada Associação, Comissão de rua, etc, faz levantamento de suas necessidades;
- 2 - Em Assembléia de cada microrregião, as comunidades decidem:
  - a) Uma ordem de prioridade por Tema;
  - b) Em cada Tema, as demandas hierarquizadas.

3 - Em Assembléia Regional

Aplica-se cálculo para verificar a hierarquização dos Temas pela região. Como quatorze temas, atribui-se notas de 14 a 1. Na soma teremos os temas de maior índice.

Micro 1	
Saneamento Básico (DEP)	14
Política Habitacional	13
Assistência Social	12
Pavimentação	11
Saneamento Básico (DMAE)	10
Educação	09
Iluminação Pública(DIP)	08
Saúde	07
Circulação e Transporte	06
Áreas de Lazer	05
Esporte e Lazer	04
Desenvolvimento Econômico	03
Cultura	02
Saneamento Ambiental	01

OP - PORTO ALEGRE

2009

## REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Aprovado em 15 de janeiro de 2008.

### TÍTULO I CAPÍTULO I

#### Das Funções:

**Artigo 1º** - O Conselho do Orçamento Participativo é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre, de acordo com o que preconiza o Artigo 116 da Lei orgânica do Município.

**Artigo 2º** - O Conselho do Orçamento Participativo será representado por uma coordenação de Conselheiros titulares e suplentes de acordo com o que estabelece este regimento. Doravante neste regimento serão denominados COP (Conselho do Orçamento Participativo) e OP (Orçamento Participativo), respectivamente.

#### SEÇÃO 1ª

##### Da composição:

**Artigo 3º** - O COP será composto por um número de membros assim distribuídos:

**a)** 2 (dois) Conselheiros(as) titulares e 2 (dois) suplentes eleitos em cada uma das 17 (dezesete) Regiões da Cidade;

**b)** 2 (dois) Conselheiros(as) titulares e 2 (dois) suplentes eleitos em cada uma das 6 (seis) Plenárias Temáticas;

**c)** 1 (um) conselheiro(a) titular e um suplente do SIMPA (Sindicato dos Municípios de Porto Alegre) e da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre).

**d)** 2 (dois) representantes titulares e 2 (dois) suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente da SMCPGL (Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local), 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente do GPO (Gabinete de Programação Orçamentária).

**§ primeiro** - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, tendo direito a voz, e não tendo direito a voto.

**§ segundo** - Os Conselheiros(as) das outras entidades da Sociedade Civil (UAMPA e SIMPA) serão indicados pelas mesmas, por escrito, para este fim específico, tendo direito a voz e voto, obedecendo aos mesmos critérios dos Conselheiros(as) eleitos(as).

**§ terceiro** - Os Conselhos Municipais de Porto Alegre terão direito a voz, somente no período de informes das reuniões do COP.

#### SEÇÃO 2ª

##### Das eleições:

**Artigo 4º** - Os Conselheiros(as) das Regionais e Temáticas da Cidade serão eleitos nas Assembléias Regionais e Temáticas, coordenadas pela Administração Municipal, em conjunto com a Organização Popular das mesmas.

**§ Primeiro** - Todos os candidatos titulares e suplentes a serem eleitos a partir de 2008, terão que ter participação como Delegados(as), nos fóruns Regionais ou Temáticos, de 1(um) ano, com no mínimo de 50% (cinquenta por cento) de presença nos últimos 5 (cinco) anos, comprovados em lista de presença.

**§ Segundo** - As inscrições de chapas para Conselheiros(as) de Regiões deverão ser efetivadas nos Centros Administrativos Regionais (CARs) correspondentes, com antecedência de 48

(quarenta e oito) horas da realização da Assembléia Regional. Só serão aceitas as nominatas completas, ou seja, 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes.

**§ Terceiro** – As inscrições de chapas para Conselheiros(as) de Temáticas deverão ser efetivadas na Gerência do OP (GEOP), com antecedência de 48 (quarenta e oito) horas da realização da Assembléia Temática. Só serão aceitas as nominatas completas, ou seja, 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes.

**§ Quarto** - No caso de haver mais de uma chapa para a eleição dos(das) Conselheiros(as), será aplicada a seguinte proporcionalidade: A chapa mais votada colocará um Conselheiro(a) a cada 25 % (vinte e cinco por cento) dos votos. Todo o recurso referente a eleições Regionais ou Temáticas deverá ser apreciado e deliberado pelo referido fórum referente, respeitando este Regimento.

**Artigo 5º** - Não poderá ser Conselheiro(a) (titular ou suplente) aquele que já tiver assento em outro Conselho nas esferas Municipal, Estadual e Federal (exceto em Conselho em que esteja representando o COP direta ou indiretamente) exercer mandato eletivo, cargo em comissão ou assessor político seja no poder Executivo, Legislativo ou Judiciário (nas esferas Municipal, Estadual, Federal), salvo se renunciar ao referido mandato, cargo ou função.

**§ Primeiro** - Não poderá ser Conselheiro(a) o funcionário de entidade conveniada com a PMPA (Prefeitura Municipal de Porto Alegre), que receba recursos públicos para a execução de Convênio.

**§ Segundo** – O(a) Conselheiro(a) (titular ou suplente) só poderá representar uma Plenária Regional ou Temática sendo vedada à sobreposição de mandatos.

**Artigo 6º** - O mandato de Conselheiro(a) titular ou suplente é de 1(um) ano de duração, havendo a possibilidade de reeleição.

**§ Primeiro** - Durante o transcorrer do mandato, o(a) Conselheiro(a) que for candidato(a) a Conselheiro(a) do Conselho Tutelar deverá se afastar 45 (quarenta e cinco) dias antes da data da eleição.

**§ Segundo** – Durante o transcorrer do mandato, o(a) Conselheiro(a) que for candidato(a) a cargo eletivo nas esferas Municipal, Estadual e Federal nos poderes Executivo e Legislativo, deverá se afastar 90 (noventa) dias antes da data da eleição.

## CAPÍTULO II

### Da estrutura:

**Artigo 7º** - O Município providenciará a infra-estrutura e condições ao bom funcionamento do COP, tais como: local adequado com condições de ventilação, temperatura, taquigrafia ou gravação, água e sanitários compatíveis para no mínimo 100 (cem) pessoas, sonorização que permita a comunicação dos Conselheiros(as) com a Plenária e com a mesa, e telefone. Além disso, disponibilizará aos Conselheiros(as) cursos de qualificação técnica em área Orçamentária, bem como todas as informações em resposta às consultas relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre e ao andamento das demandas e serviços previstos nos PI's (Planos de Investimentos) com a posição atualizada, inclusive por intermédio de terminal de computador, à disposição dos mesmos na GEOP (Gerência do Orçamento Participativo) e nos CAR's (Centros Administrativos Regionais), além de registro em ata das reuniões através de notas taquigrafadas com linhas numeradas ou gravação em fita magnética.

**Artigo 8º** - O Município conjuntamente com a coordenação do COP disponibilizará de meios para realização de curso anual com metodologia de seminário de qualificação, sobre a dinâmica, método e legislação do Orçamento Público Municipal participativo, combinando técnicas de qualificação sobre as ações, programas e órgãos do Governo, servindo para

Conselheiros(as), Delegados(as), Secretários (as), Diretores(as) e aos Agentes públicos e co-gestões do OP, inclusive na condição de reciclagem e aperfeiçoamento do processo.

**§ primeiro** - O Município colocará, obrigatoriamente, à disposição do COP, a presença dos Secretários(as), Presidentes(as) ou Diretores(as) de Secretarias e Departamentos ou seu(s) Adjunto(s), ainda que acompanhado de técnicos quando agendado pelo COP. As Temáticas e Regiões ou segmentos do Governo Municipal deverão compatibilizar as agendas de forma conjunta para que não se sobreponham e prejudiquem o cumprimento deste parágrafo.

**§ segundo** - As faltas dos Agentes públicos mencionados no parágrafo anterior devem ser justificadas na próxima reunião, por escrito, para avaliação da plenária do COP, se homologada a falta o caso é encaminhado para o Prefeito Municipal para providências e retorno ao Conselho.

**§ terceiro** - Que o Município, em conjunto com os Conselhos Municipais, apresentem o diagnóstico do mapa da exclusão e carências da cidade, antes da hierarquização das demandas para o Orçamento nas Regiões ou Temáticas.

**Artigo 9º** - A Administração Municipal disponibilizará meios de transporte para os Conselheiros(as), quando tiverem que se deslocar para visitas que tenham por objetivo inspecionar obras, serviços e reuniões de trabalho sobre o OP.

**Artigo 10** - Todos os locais que recebem atividades do OP deverão oferecer acessibilidades a PCDs (pessoas com deficiências) e PCRMs (pessoas com restrição de mobilidade), inclusive com intérprete de LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais), material em braile e/ou sistemas de comunicação sonora conforme legislação. Dada a continuidade de situações que impeçam ou restrinjam a presença daquelas pessoas.

**Parágrafo Único** - O local que não oferecer as condições requeridas, deverá ser vetado a reuniões, até atender os critérios previstos.

### CAPÍTULO III

#### Das Competências:

**Artigo 11** - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

**I** - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do PPA (Plano Plurianual) do Governo a ser enviada à Câmara Municipal de Vereadores no 1º (primeiro) ano de cada mandato do Governo Municipal;

**II** - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) a ser enviada anualmente a Câmara Municipal de Vereadores. Após aprovação da mesma, deverão ser emitidas cópias para os(as) Conselheiros(as) do OP;

**III** - Emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do Orçamento anual antes de ser enviado à Câmara Municipal de Vereadores;

**IV** - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do Plano de Investimentos e Serviços, respeitada a decisão dos FROP's (Fóruns Regionais do OP) e Temáticas;

**V** - Avaliar e divulgar a situação das demandas do Plano de Investimentos e Serviços do ano anterior (executadas, em andamento, prazo de conclusão, licitadas e não realizadas) a partir das informações prestadas pelo Município, quando da apresentação da Matriz Orçamentária do ano seguinte;

**VI** - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais na política tributária ou de arrecadação do Poder Público Municipal;

**VII** - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do Planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do OP.

**VIII** - Acompanhar a execução Orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de

Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas, novos investimentos e/ou alterações no planejamento. A Comissão de Receitas e Despesas deverá participar

destas deliberações, inclusive com caráter propositivo juntamente com o Executivo para a deliberação dos(as) Conselheiros(as) e Delegados(as) do OP;

**IX** - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte, a aplicação de recursos extra-orçamentários tais como: Fundo Municipal, Fundo PIMES, e outras fontes;

**X** - Decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Investimentos;

**XI** - Apreciar, emitir opinião, alterar, no todo ou em parte, projetos de obras e investimentos, que o Executivo entenda como necessários para a Cidade;

**XII** - Solicitar às Secretarias e órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros(as) no que tange fundamentalmente a questões complexas e técnicas;

**XIII** - Indicar 8 (oito) Conselheiros(as), 4 (quatro) titulares e 4 (quatro) suplentes que irão compor a Coordenação do COP;

**XIV** - Indicar 6 (seis) Conselheiros(as), 3 (três) titulares e 3 (três) suplentes como representantes do COP para compor às Comissões Tripartite I, II, III, IV: **a)** As Comissões serão as seguintes: de Habitação, Dados Populacionais, Comunicação e Receitas e Despesas terão número de participantes votados pelo COP, e/ou a criação de Conselhos pontuais respectivamente; **b)**

Cada Conselheiro(a) somente poderá participar de uma Comissão; **c)** Todas as Comissões, Conselhos e a Coordenação do COP só poderão ser compostas por conselheiros titulares e suplentes;

**XV** - Apreciar e votar a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório informatizado GOR (Plano de Governo e Orçamento), com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado;

**XVI** - Indicar Conselheiros(as) do COP, como representantes em outros Conselhos e/ou Comissões (Municipal, Estadual ou Federal). Os Conselheiros(as) deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas aos Conselhos e/ou Comissões;

**XVII** - Apreciar recurso de votação, desde que comunicado na própria reunião, da votação, com a presença das partes envolvidas, e apresentado por escrito à Coordenação do COP;

**XVIII** - Poderá ser discutido, ao final de cada exercício, o presente Regimento Interno e proposições de mudanças ou emendas no todo ou em parte;

**XIX** – indicar 6 (seis) Conselheiros(as) 3 (três) titulares e 3 (três) suplentes com 4 (quatro) representantes do Governo 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes para integrarem a Comissão de Ética do COP, a qual analisará as situações de quebra do RI (Regimento Interno).

**XX** – Criar comissão para estudar uma nova divisão administrativa do OP, mantendo as 17 (dezesete) regiões, mas buscando maior equidade no que se refere ao número de bairros por Região.

## **CAPÍTULO IV**

### **Da organização interna**

#### **SEÇÃO 1ª**

##### **Das Reuniões:**

**Artigo 12** - Para instalação da reunião do COP será necessário o quorum de 1/2 (metade) mais 1 (uma) das 23 (vinte e três) Regiões e Temáticas existentes ou de 1/2 (metade) mais um



dos 46 (quarenta e seis) Conselheiros(as) eleitos computadas as presenças de titulares ou suplentes no exercício da titularidade. Para as deliberações ou encaminhamentos do COP serão adotados os mesmos critérios para a verificação de quorum. As decisões serão por maioria simples.

**Parágrafo Único** - As votações serão por contraste com manifestação através de mão estendida. Só será permitida a votação nominal mediante solicitação de um Conselheiro(a) do COP.

**Artigo 13** - O COP fará uma reunião ordinária semanal, sendo esta às terças-feiras com uma duração de 3 (três) horas no seguinte horário, das 18:00h (dezoito) às 21:00h (vinte e uma) reservando as quintas-feiras para extraordinária, caso necessário.

**Artigo 14** - Uma das reuniões ordinárias mensais do COP, deverá se realizar sem a participação do Governo na Coordenação dos trabalhos, com caráter de avaliação e desenvolvimento do processo etc. Serão computadas as presenças e faltas.

**Artigo 15** - O Governo deverá responder aos Conselheiros(as) das Regiões e Temáticas às questões levantadas pelos mesmos no período de comunicações das reuniões num prazo de 2 (duas) semanas a contar da data da solicitação, ou seja, 3 (três) reuniões ordinárias.

**Artigo 16** - As reuniões do COP são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos titulares e suplentes presentes sobre assuntos em pauta, respeitada a ordem da inscrição, que deverá ser requerida à coordenação dos trabalhos. Os(As) Conselheiros(as) inscritos(as) não poderão receber mais de uma cedência.

**§ primeiro** - O COP poderá deliberar por conceder o direito a voz para outros presentes, através de votação específica na reunião em curso, apenas no período de comunicação e informes.

**§ segundo** - No início das reuniões ordinárias do COP é reservado um período das 18:00h (dezoito) às 19:00h (dezenove) para comunicações e informes (exceto questionamentos ao Governo Municipal) com um tempo máximo de 2 (dois) minutos para cada intervenção dos inscritos. Poderão ter apenas uma cedência.

**§ terceiro** - O Governo terá, dentro do período de comunicação e informes, 10 (dez) minutos para manifestações e a Coordenação mais 10 (dez) minutos.

**§ quarto** - O Conselheiro(a) ou representante do Governo presente nas reuniões em que seu nome for citado de forma desabonadora terá direito à réplica de 2 (dois) minutos. Em hipótese alguma, haverá tréplica para não prejudicar os trabalhos.

**§ quinto** - A coordenação dos trabalhos terá um prazo de 15 (quinze) dias ou 5 (cinco) reuniões somadas (ordinárias e extraordinárias) para apresentar respostas dos questionamentos feitos ao Governo e à Coordenação do COP, podendo os mesmos responder até a 6ª (sexta) reunião se necessário, avaliando a urgência para submeter à Plenária para providências.

**Artigo 17** - Só terá direito a voto os(as) Conselheiros(as) titulares ou suplentes no exercício da titularidade.

## SEÇÃO 2ª

### Da Coordenação:

**Artigo 18** - A Coordenação do COP será composta por 4 (quatro) membros do Governo, sendo 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes, 8 (oito) Conselheiros(as) do COP, sendo 4 (quatro) titulares e 4 (quatro) suplentes, mais o Secretário(a) Executivo(a) do COP.

**Parágrafo único** - A Coordenação deverá ser eleita a partir da 4ª (quarta) reunião do COP.

**Artigo 19** - A Coordenação do COP, deverá propor no início do processo de discussão do Plano de Governo e Orçamento, uma metodologia adequada para proceder ao estudo da Peça Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como o cronograma de trabalho.

**Artigo 20** - À Coordenação do COP compete:

- a) Acompanhar a execução das receitas e das despesas públicas, definindo parâmetros ou critérios para tal. Além disso, todo projeto de reforma tributária deverá ser avaliado pela Coordenação, que apresentará parecer para deliberação do COP. Para estas atribuições, poderá a Coordenação buscar assessoria técnica externa;
- b) Convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho. A coordenação das reuniões do Conselho deverá ser efetuada em rodízio entre os representantes do Governo e os Conselheiros(as) do COP;
- c) Convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;
- d) Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;
- e) Encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do COP;
- f) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- g) Coordenar e planejar as atividades do COP;
- h) Discutir e propor as pautas e o calendário mensal das reuniões ordinárias, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias;
- i) Reunir-se em seção ordinária uma vez por semana.
- j) Prestar contas ao COP de suas atividades, mensalmente;
- k) Apreciar e mediar conflitos nas Regiões e Temáticas referentes a divergências quanto à priorização de obras, serviços e diretrizes políticas;
- l) Apresentar ao plenário do COP, todas as obrigações contidas neste Regimento em conformidade com o que prevê o ciclo do OP, cumprindo-se e fazendo cumprir este diploma legal;
- m) Respeitar e fazer respeitar a soberania das Plenárias Regionais e Temáticas no que concerne às suas deliberações, desde que as mesmas não firam o presente Regimento Interno;
- n) Havendo algum tipo de recurso sobre deliberações, junto ao COP, a Plenária poderá encaminhar a solução e remeter à mesma (Região ou Temática), que deverá acatar;
- o) Apresentar mensalmente a frequência e a situação dos membros da Coordenação do COP.

**Artigo 21** - Será substituído o Conselheiro(a) da Coordenação do COP que atingir 8 (oito) faltas consecutivas ou alternadas não justificadas. A substituição se dará por nova eleição.

**Parágrafo Único** – Será justificado apenas as faltas em que o Conselheiro(a) apresentar boletim ou atestado médico. Este deverá ser apresentado na reunião subsequente até o término da mesma.

### **SEÇÃO 3ª**

#### **Da Secretaria Executiva:**

**Artigo 22** - A Secretaria Executiva será mantida pela Administração Municipal, através da Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, devendo fornecer meios adequados para o registro das reuniões.

**Artigo 23** - São atribuições do(a) Secretário(a) Executivo(a):

- a) Elaborar a ata das reuniões do Conselho e apresentá-la na reunião posterior aos Conselheiros(as);
- b) Realizar o controle de frequência nas reuniões do Conselho, informando à Coordenação do COP mensalmente para análise e providência;
- c) Organizar o cadastro dos(as) Conselheiros(as) das Regiões e Temáticas;
- d) Fornecer aos Conselheiros(as) cópias dos editais de licitação das obras com local e data de abertura dos envelopes com as propostas;
- e) Organizar e manter toda a documentação e informação do Conselho, proporcionando acesso aos Conselheiros(as);
- f) Fornecer apoio material (cópias xerox, correspondências etc.) ao trabalho dos Conselheiros(as);
- g) Divulgar os vencedores dos Editais de demandas constantes do Plano de Investimentos;
- h) Entregar, quando solicitado, cópias dos contratos das demandas constantes do Plano de Investimento, efetuados entre os contratados e a Administração Municipal;

- i) Receber dos Centros Administrativos Regionais (CARs) e Coordenadores Temáticos (CT's) a relação de seus Delegados(as);
- j) Encaminhar à coordenação dos trabalhos a relação dos visitantes (estrangeiros, estudantes, pesquisadores, convidados, etc.) durante a reunião para que as representações sejam anunciadas.

#### **SEÇÃO 4ª**

##### **Dos(as) Conselheiros(as):**

**Artigo 24** - O (a) Conselheiro(a) titular que se ausentar das reuniões do COP por 5 (cinco) reuniões consecutivas ou alternadas sem justificativa será jubilado e substituído(a) pelo suplente que passará a ter titularidade no Conselho. Em caso de não haver suplentes para assumir, será substituído(a), em Assembléia da Região ou Temática, onde fora eleito.

**§ primeiro** - Quando o(a) Conselheiro(a) entrar em licença médica para um período superior a 2 (duas) reuniões ordinárias, assume o suplente imediatamente até o retorno do Conselheiro(a) titular, que reassume o cargo.

**§ segundo** - Será justificado apenas a falta em que o Conselheiro(a) apresentar boletim ou atestado médico. Estes deverão ser apresentados na reunião subsequente ao término da mesma.

**§ terceiro** - A Região, Temática ou Entidade (UAMPA e SIMPA) que não se fizer presente por seus Conselheiros(as) titulares em 5 (cinco) reuniões consecutivas ou alternadas, deverá realizar nova escolha dos seus Conselheiros(as) titulares em Assembléia Geral, convocada e coordenada pelo COP, através da Coordenação.

**§ Quarto** - A justificativa para falta(s) deverá ser por escrito, assinada pelos outros Conselheiros(as) da Região ou Temática e dirigida à Coordenação do COP. O prazo para apresentação é de 2 (duas) semanas, a contar da falta. Havendo cancelamento ou adiamento de reuniões da 2ª (segunda) semana, o prazo correspondentemente será ampliado.

**§ Quinto** - Não poderá ser considerado falta, as reuniões de Comissões, Plenárias e debates do COP, Conselheiros(as), Delegados(as) - cegos(as) e surdos(as) se estes não contarem com o auxílio de um profissional intérprete de LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais) e material em Braille, bem como a acessibilidade universal. Não se consignará falta aos Conselheiros(as) ou Delegados(as) PCDs ou PCRMs em qualquer atividade do OP se o local desta reunião não contar com os requisitos referidos no artigo 10.

**§ Sexto** - Independentemente da justificativa, cabe ao Conselheiro(a) titular notificar seu suplente para que este o represente, quando a previsão da ausência ultrapassar a uma

reunião. Da mesma forma, será necessário comunicar ao COP esta substituição.

**Artigo 25** - São Direitos dos Conselheiros(as):

- a) Votar e ser votado em eleições de representação do Conselho;
- b) Participar com direito a voz e voto nas reuniões do COP, nas Plenárias e reuniões da sua Região ou Temática;
- c) Exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo COP;
- d) Participar de cursos de qualificação para Conselheiros(as) promovidos pela SMCPGL nas diversas áreas do interesse social levando em conta as sugestões dos demais Conselhos;
- e) Solicitar esclarecimentos e retorno sobre temas e demandas, investimentos, serviços, ações do Governo que suscitem dúvidas de interesse de sua Região ou Temática. Estas solicitações deverão ser por escrito em duas vias que serão entregues à Coordenação dos trabalhos;
- f) O Conselheiro(a) Temático poderá ser Delegado(a) em apenas um fórum Regional;
- g) O Conselheiro (a) Regional poderá ser Delegado(a) em apenas um fórum Temático.

**Artigo 26** - São deveres dos(as) Conselheiros(as):

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Comparecer às reuniões e Plenárias convocadas pelo COP e/ou Regiões e Temáticas;
- c) Informar nos Fóruns Regionais e Temáticos do processo de discussão em realização no COP e colher sugestões e/ou deliberações por escrito;
- d) Participar de Seminário de qualificação do COP visando sua qualificação no conhecimento do Ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;
- e) Informar aos demais Conselheiros(as) com antecedência quando de sua ausência de alguma reunião ou Assembléia;
- f) Manter e respeitar as decisões anteriores do fórum de Delegados(as), em relação às demandas Regionais, Temáticas e da Cidade, observando que, as ordens de prioridades não serão passíveis de alterações posteriores, pelos Conselheiros(as) e pelo Governo.

**Artigo 27** - Na ausência do(a) Conselheiro(a) titular o(a) Conselheiro(a) suplente assumirá automaticamente com direito a voto.

**Artigo 28** - Os(As) Conselheiros(as) perderão seus mandatos nos seguintes casos:

- a) Por renúncia que deverá ser encaminhada por escrito ao fórum de Delegados, COP ou GEOP (Gerência do OP) com a data e assinatura;
- b) A revogação do mandato dos Conselheiros(as), dar-se-á em reunião ordinária do fórum, por deliberação de 2/3 (dois terços) dos Delegados(as) eleitos(as) da Região ou Temática, desde que o motivo seja justificado e comprovado após duas reuniões do fórum referido, tendo como pauta única e intervalo de 30 (trinta) dias.

## SEÇÃO 5ª

**Das Comissões:**

**Artigo 29** - Da Composição e função das Comissões Tripartite:

- a) **Tripartite I** - Política de Pessoal - composta por representantes do COP e Governo (SMA, SMF, GPO) com a função de discutir o ingresso de pessoal na PMPA.
- b) **Tripartite II** – Políticas de Educação - composta por representantes do COP, CME (Conselho Municipal de Educação), CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) e Governo (SMED, GPO, SMCPGL) com a função de acompanhar e avaliar as demandas na área de Educação.
- c) **Tripartite III** - Políticas de Assistência Social - composta por representantes do COP, CMAS (Conselho Municipal de Assistência Social), CMDCA e Governo (FASC, GPO, SMCPGL) com a função de discutir e sugerir critérios de conveniamento NASF, SASE (Serviço de Atendimento

Sócio Educativo) e Trabalho Educativo, acompanhar e avaliar os convênios já existentes.

**d) Tripartite IV** - Políticas de Saúde composta por representantes do COP, CMS (Conselho Municipal de Saúde) e Governo (SMS, SMCPGL, GPO) com a função de discutir e sugerir critérios de conveniamento de UBS (Unidade Básica de Saúde), bem como acompanhar e avaliar os convênios já existentes, visando qualificar os serviços de saúde na cidade. Caberá a esta comissão discutir políticas bem como fiscalizar os serviços já existentes e emitir parecer em toda rede Municipal de Saúde de POA;

**e) A Tripartite I** - Será composta por: 3 (três) representantes do COP e 3 (três) representantes do Governo;

**f) A Tripartite II** - Será composta por: 3 (três) representantes do COP, 1 (um) representante do CME, 1 (um) representante do CMDCA e 3 (três) representantes do Governo;

**g) A Tripartite III** - Será composta por: 3 (três) representantes do COP, 1 (um) representante do CMAS, 1 (um) representante do CMDCA e 3 (três) representantes do Governo;

**h) A Tripartite IV** - Será composta por: 3 (três) representantes do COP, 1 (um) representante do CMS e 3 (três) representantes do Governo.

**Parágrafo único:** Os representantes do governo nas tripartites não terão direito a voto, apenas a voz.

## TÍTULO II

### Regras Gerais do Orçamento Participativo

#### CAPÍTULO I

##### Dos Fóruns Regionais e Temáticos do Orçamento Participativo:

**Artigo 30** - Os Fóruns Regionais e Temáticos do Orçamento Participativo são compostos por Delegados(as) e Conselheiros(as), escolhidos conforme a Assembléia Regional ou Temática.

**Artigo 31** - As Regiões e Temáticas definirão o número de seus Delegados(as) na Assembléia na seguinte proporção: 1 (um)(a) Delegado(a) para cada 10 (dez) participantes dentre aqueles devidamente identificados nas listas de presença no dia da Assembléia.

**§ Primeiro:** Os participantes da Assembléia deverão se identificar na lista de presenças, indicando a comunidade, associação ou segmento a qual pertence, para que a partir da correta identificação possa ser definido pelo critério da proporcionalidade qual o número exato de Delegados(as) que terá cada comunidade (Associação, Cooperativa ou segmento) participante da Assembléia Regional ou Temática.

**§ segundo:** Para o credenciamento nas Assembléias Regionais e Temáticas, o Governo deverá providenciar toda a estrutura, recursos humanos e materiais para o cadastramento, garantindo o comprovante de inscrição ao cidadão e a cidadã.

**§ Terceiro:** Os Fóruns Regionais e Temáticos reunir-se-ão quinzenalmente ou mensalmente em local, adequado e com infra-estrutura para atender os Delegados(as), Conselheiros(as) e representantes do Governo.

#### CAPÍTULO II

##### Dos(as) Delegados(as):

**Artigo 32** - São atribuições dos(as) Delegados(as):

**a)** Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

- b)** Participar das reuniões organizadas pelos Conselheiros(as) nas Regiões ou Temáticas;
- c)** Apoiar os(as) Conselheiros(as) na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP;
- d)** Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;
- e)** Compôr as Comissões Temáticas (exemplo: Saneamento, Habitação e Regularização Fundiária) com o objetivo de debater a construção de Diretrizes Políticas. As comissões Temáticas poderão desdobrar-se em Comissões de acompanhamento de obras;
- f)** Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas micro-regiões e Regiões da Cidade e Temáticas, tendo como regra geral os critérios aprovados pelo COP;
- g)** Participar das Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração do projeto, licitação, até sua conclusão;
- i)** Encaminhar demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo fórum de Delegados(as), Regional ou Temático;
- j)** Votar e defender interesse comum em nome dos(as) demais Delegados(as) de sua comunidade;
- k)** Votar as propostas de pauta e demandas do Orçamento Participativo;
- l)** O cidadão poderá ser Delegado em apenas uma Região no mesmo mandato e/ou Temática;
- m)** Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra, alterar no todo ou parte a proposta do PI (Plano de Investimento) referente às Obras e Serviços.

**Artigo 33** - É direito participar de cursos de qualificação para Delegados(as) promovidos pela SMCPGL.

**Artigo 34** - Não poderá ser Delegado(a) titular ou suplente aquele que já tiver assento em outro Conselho, exercer mandato eletivo, cargo em comissão, assessor político seja no Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, nas esferas Municipal, Estadual e Federal, salvo se renunciar ao referido mandato, cargo ou função.

### CAPÍTULO III

#### **Do Processo:**

**Artigo 35** - Anualmente, até 20 (vinte) de abril, o Município deverá efetuar a Prestação de Contas do Plano de Investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior), bem como a realização do Orçamento do Município do ano anterior (Despesas X Receitas) nas Reuniões Preparatórias Regionais e Temáticas.

**Artigo 36** - Fica o Executivo obrigado a dar abertura ao processo de discussão anual da peça Orçamentária e do Plano de Governo até 15 (quinze) de abril de cada exercício anterior, ou seja, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias antes de enviar a proposta da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) à Câmara Municipal de Vereadores.

**Artigo 37** - A proposta de Orçamento anual, que será apresentada pelo Executivo, deverá ocorrer em final de Agosto ou na 1ª (primeira) semana de Setembro para ser apreciada.

**Artigo 38** - As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo que as acolherá ou vetará no todo ou em parte.

**§ primeiro** - Vetada a resolução, a matéria retorna ao COP para nova apreciação ou votação.

**§ segundo** - A rejeição do veto somente ocorrerá por decisão mínima de 2/3 (dois terços) dos votos dos membros do COP.

**Artigo 39** - Nas Regiões e Temáticas as obras Institucionais, que para sua implementação exigirem recursos orçamentários próprios, ou financiamento de Organismos Nacionais ou Internacionais, deverão ser apresentados previamente ao COP para apreciação e/ou votação

para acompanhamento quando da sua apresentação e debate com a comunidade diretamente interessada.

**Artigo 40** - A Prefeitura Municipal não poderá iniciar a execução do Plano de Investimentos do ano seguinte, sem que antes emita um relatório sobre as demandas eventualmente pendentes, justificando sua não execução.

**Artigo 41** - Antes do lançamento de uma licitação referente à obra demandada, pelo Orçamento Participativo, o respectivo responsável técnico da PMPA pela obra deverá fazer contato com os(as) Conselheiros(as) da Região ou Temática demandante, para acionar a Comissão de Obras e realizar a 1ª (primeira) reunião de conhecimento detalhado do projeto, estabelecendo a rotina de acompanhamento da obra.

**Artigo 42** - O órgão que não obedecer às regras do Regimento do Orçamento Participativo, deverá ser convocado pelo COP, para apresentar justificativas. Esta atitude contra o processo do Orçamento Participativo deve passar por uma avaliação do COP, caso não haja o comparecimento deverá ser levado ao conhecimento do Prefeito, por escrito e assinado pelos Conselheiros (as).

**Artigo 43** - Os termos de recebimento, provisório e/ou definitivo, somente serão lavrados com parecer favorável, por escrito, da Comissão de obras e de um dos(as) Conselheiros(as) da respectiva Região ou Temática. Isto não ocorrendo, a PMPA não poderá dar como concluída a obra.

**Artigo 44** - As Secretarias e Departamentos deverão promover uma análise técnica prévia, da viabilidade de execução das demandas, para posterior hierarquização, a fim de que não haja erro na hierarquização das mesmas.

**Parágrafo único:** Comprovada a inviabilidade técnica de uma demanda Regional ou Temática, levar-se-á para uma apreciação do referido fórum (Regional ou Temático), com a convocação dos demandantes por escrito. Caso se esgotem todas as possibilidades de execução, será contemplada a demanda seguinte.

**Artigo 45** - Será garantido a diplomação aos Conselheiros(as) do Orçamento Participativo, na Assembléia Municipal.

#### CAPÍTULO IV

**Do(a) Coordenador(a) Regional do Orçamento Participativo e Coordenador(a) Temático(a):**

**Artigo 46** - Cada Região ou Temática do OP terá um(a) Coordenador(a), funcionário(a) indicado pela Prefeitura.

**Parágrafo único:** Cada Região do OP deverá ter um CAR (Centro Administrativo Regional).

**Artigo 47** - São atribuições do Coordenador(a) Regional do OP (CROP) e Coordenador(a) Temático do OP (CTOP):

- a) Estar presente a todas as reuniões do Fórum Regional (FROP) de Delegados(as) ou Temático (FTOP);
- b) Colaborar com a mesa na condução dos trabalhos;
- c) Contribuir com subsídios e informações atualizadas no sentido de auxiliar no trabalho dos(as) Conselheiros(as);
- d) Informar a posição do Governo sobre assuntos de interesse da Região ou Temática;
- e) Informar a situação das atividades e obras de interesse das Regiões ou Temáticas;
- f) Os representantes do Poder Público Municipal deste artigo, e para os fins visados, terão assegurado o direito a voz, não tendo direito a voto;
- g) Prestar apoio material (cópias xerox, correspondências, etc.) ao trabalho dos(as)

Conselheiros(as), acesso a terminal de computador, transporte quando necessário para avaliar demandas problemas nas comunidades, fiscalizar obras, inaugurações, participar de reuniões quando convidado pelo Governo;

**h)** Viabilizar a lista de presença atualizada (Regional ou Temática) dos(as) Conselheiros(as) e Delegados(as) com telefone e e-mail;

**i)** Nenhum fórum Regional ou temático poderá deliberar ou tomar decisões que firam este Regimento.

**Artigo 48** - Este Regimento entrará em vigor a partir das Reuniões Preparatórias do Orçamento Participativo - OP.

**Artigo 49** - Os casos omissos a este Regimento Interno deverão ser encaminhados a Coordenação do COP, por escrito.

Discutido e aprovado no COP em  
15.01.2008



## TÍTULO III

### Critérios para as demandas do Orçamento Participativo

#### Capítulo I

##### CRITÉRIOS REGIONAIS E TEMÁTICOS

#### 1. Os critérios Regionais e Temáticos (obedecerão as seguintes ordens de hierarquização):

- 1º - Prioridade da micro-região ou comunidade;
- 2ª - Prioridade dos Delegados(as);
- 3ª - Carência do serviço ou infra-estrutura;
- 4ª - População atingida.

#### 1.1. Aplicação dos critérios:

a) Cada Associação, Comissão de rua, etc, faz levantamento de suas necessidades;

b) Em Assembléia de cada micro-região, temática, as comunidades decidem:

- I - Uma ordem de prioridade por tema;
- II - Em cada tema, as demandas hierarquizadas.

c) Em Assembléia Regional ou Temática:

I - Aplica-se o cálculo para verificar a hierarquização dos temas da Região ou Temática, com 17 (dezesete) temas, atribui-se notas de 17 (dezesete) a 1 (um). Na soma teremos os temas de maior índice.

#### 1.2. - Como hierarquizar as obras em cada tema:

a) Considera-se primeiramente o critério Prioridade (como exemplo cita a pavimentação):

I - A 1ª (primeira) rua a ser pavimentada dentro da hierarquia da Região será da micro, temática ou comunidade que selecionou a pavimentação em 1º (primeiro) lugar, a 2ª (segunda) rua será da que selecionou em 2º (segundo) lugar e assim sucessivamente;

II - Em caso de empate, ou seja, duas micros ou comunidades selecionarem o tema em questão em 1º (primeiro) lugar, aplica-se o segundo critério, que é a prioridade dos Delegados(as);

III - Persistindo o empate usa-se o terceiro critério o de Carência do Serviço ou infra-estrutura.

Persistindo o empate utiliza-se o critério população atingida, em último caso, persistindo o empate, utilizam-se critérios específicos para cada tema.

#### 2. Para Pavimentação:

- Acesso à Escola;
- Linhas de ônibus;
- Acesso à Posto de Saúde;
- Vias de abastecimento;
- Vias interbairros.

#### Capítulo II

##### CRITÉRIOS GERAIS PARA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS ENTRE AS REGIÕES E TEMÁTICAS

#### 1. Nas Assembléias Regiões e Temáticas:

a) Os participantes escolherão as 4 (quatro) primeiras prioridades dentre os 17 (dezesete)

temas existentes (Saneamento Básico-Drenagem e Dragagem; Saneamento Básico - Água e Esgoto Cloacal; Habitação; Pavimentação; Circulação e Transporte; Saúde; Assistência Social; Educação; Áreas de Lazer; Esporte e Lazer; Iluminação Pública; Desenvolvimento Econômico; Cultura; Saneamento Ambiental; Acessibilidade e Mobilidade Urbana; Juventude e Turismo);

b) São atribuídas notas às prioridades de cada Região ou Temática:

PRIORIDADE	NOTA
Primeira.....	04
Segunda .....	03
Terceira .....	02
Quarta.....	01

c) Somando-se as notas de todos participantes, chega-se às 4 (quatro) primeiras prioridades da Região ou Temática;

d) Somente as 4 (quatro) primeiras prioridades da Região ou Temática, serão as que receberão recursos com exceção do DMAE que possui critérios próprios:

Ex: Os recursos de Pavimentação serão divididos pelas Regiões e Temáticas que priorizarem o tema entre as 4 (quatro) primeiras prioridades;

e) A divisão dos recursos se dará através da soma dos 3 (três) critérios abaixo;

f) Quando houver empate entre as 3 (três) primeiras prioridades Regionais e Temáticas, o critério de desempate será o da maior participação nas Assembléias Regionais e Temáticas.

#### POPULAÇÃO TOTAL DA REGIÃO

##### PESO 2

Até 25.000 habitantes .....	nota01
De 25.001 a 45.000 habitantes .....	nota02
De 45.001 a 90.000 habitantes .....	nota03
Acima de 90.001 habitantes.....	nota04

Obs: Fonte de dados do IBGE.

#### CARÊNCIA DO SERVIÇO OU INFRA-ESTRUTURA

##### PESO 4

De 0,01% a 14,99% .....	nota01
De 15% a 50,99% .....	nota02
De 51% a 75,99% .....	nota03
De 76% em diante .....	nota 04

#### PRIORIDADE TEMÁTICA DA REGIÃO

##### PESO 5

Quarta prioridade .....	nota01
Terceira prioridade .....	nota02
Segunda prioridade.....	nota03
Primeira prioridade.....	nota 04

OP - PORTO ALEGRE

2011

## REGIMENTO INTERNO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.

### CAPÍTULO I

#### Das Funções:

**Artigo 1º** - O Conselho do Orçamento Participativo é um órgão de participação direta da comunidade, tendo por finalidade planejar, propor, fiscalizar e deliberar sobre a receita e despesa do Orçamento do Município de Porto Alegre, de acordo com o que preconiza o Artigo 116 da Lei Orgânica do Município.

**Artigo 2º** - O Conselho do Orçamento Participativo será representado por uma coordenação de Conselheiros titulares e suplentes de acordo com o que estabelece este regimento. Doravante neste regimento serão denominados COP (Conselho do Orçamento Participativo) e OP (Orçamento Participativo), respectivamente.

#### SEÇÃO 1ª

##### Da composição:

**Artigo 3º** - O COP será composto por um número de membros assim distribuídos:

- a) 2 (dois) Conselheiros(as) titulares e 2 (dois) suplentes eleitos em cada uma das 17 (dezesete) Regiões e 6 (seis) Temáticas da Cidade;
- b) 1 (um) conselheiro(a) titular e um suplente da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre).
- c) 2 (dois) representantes titulares e 2 (dois) suplentes do Executivo Municipal das seguintes áreas de atuação: 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente da SMCPGL (Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local), 1 (um) representante titular e 1 (um) suplente do GPO (Gabinete de Programação Orçamentária).

**§ primeiro** - Os representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo Prefeito Municipal, tendo direito a voz, e não tendo direito a voto.

**§ segundo** - Os Conselheiros (as) da UAMPA serão indicados pela mesma, por escrito, para este fim específico, tendo direito a voz e voto, obedecendo aos mesmos critérios dos Conselheiros(as) eleitos(as).

**§ terceiro** - Todos os Conselhos Municipais de Porto Alegre onde o COP possuir assento também terão assento no COP (com direito a voz).

#### SEÇÃO 2ª

##### Das eleições:

**Artigo 4º** - Os Conselheiros (as) das Regionais e Temáticas da Cidade serão eleitos nas Assembleias Regionais e Temáticas, coordenadas pela Administração Municipal, em conjunto com a Organização Popular das mesmas.

**§ Primeiro** - Os candidatos a conselheiros terão que ter participação como Delegados (as), nos fóruns Regionais ou Temáticos, em 1(um) dos últimos 5 (cinco) anos, com a presença mínima de 50% (cinquenta por cento) comprovada em lista de presença.

**§ Segundo** - As inscrições de chapas para Conselheiros (as) de Regiões deverão ser efetivadas nos Centros Administrativos Regionais (CARs) correspondentes, com antecedência de 48 (quarenta e oito) horas da realização da Assembléia Regional. Só serão aceitas as nominatas completas, ou seja, 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes.

**§ Terceiro** - As inscrições de chapas para Conselheiros (as) de Temáticas deverão ser efetivadas na Gerência do OP (GEOP), com antecedência de 48 (quarenta e oito) horas úteis da realização da Assembléia Temática. Só serão aceitas as nominatas completas, ou seja, 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes.

**§ Quarto** - No caso de haver mais de uma chapa para a eleição dos (as) Conselheiros

(as), será aplicada a seguinte proporcionalidade: A chapa mais votada colocará um Conselheiro(a) a cada 25 % dos votos, a chapa que não atingir 20% dos votos não poderá indicar conselheiros.

**§ Quinto** - Todo e qualquer recurso referente às eleições regionais e temáticas deverão ser entregues por escrito na referida assembléia e apreciados pelo COP até 10 (dez) dias antes da Assembleia Municipal (posse).

**Artigo 5º** - Não poderá ser Conselheiro (a) (titular ou suplente) aquele que exercer mandato eletivo, cargo em comissão ou assessor político no poder Executivo, legislativo ou judiciário (nas esferas municipal, estadual e federal), salvo se renunciar ao cargo ou

mandato( até a posse).

**§ Primeiro** – O (a) Conselheiro (a) (titular ou suplente) só poderá representar uma Plenária Regional ou Temática sendo vedada à sobreposição de mandatos.

**Artigo 6º** - O mandato de Conselheiro (a) titular ou suplente é de 1(um) ano de duração, havendo a possibilidade de reeleição.

**§ Primeiro** - Durante o transcorrer do mandato, o (a) Conselheiro (a) que for candidato (a) a Conselheiro (a) do Conselho Tutelar deverá se afastar 45 (quarenta e cinco) dias antes da data da eleição.

**§ Segundo** – Durante o transcorrer do mandato, o (a) Conselheiro (a) que for candidato (a) a cargo eletivo nas esferas Municipal, Estadual e Federal nos poderes Executivo e Legislativo, deverá se afastar 90 (noventa) dias antes da data da eleição.

## CAPÍTULO II

### Da estrutura:

**Artigo 7º** - O Município providenciará a infra-estrutura e condições ao bom funcionamento do COP, tais como: local adequado com condições de ventilação, temperatura, taquigrafia, água e sanitários compatíveis para no mínimo 100 (cem) pessoas, sonorização que permita a comunicação da mesa coordenadora com a Plenária e telefone. Além disso, disponibilizará aos Conselheiros (as) cursos de qualificação técnica em área Orçamentária, bem como todas as informações em resposta às consultas relativas ao Orçamento do Município de Porto Alegre e ao andamento das demandas e serviços previsto nos Pl's (Planos de Investimentos) com a posição atualizada, inclusive por intermédio de terminal de computador, à disposição dos mesmos na GEOP e nos CAR's (Centros Administrativos Regionais), além de registro em ata das reuniões a qual deverá ser fornecida cópia a todos os conselheiros na reunião subsequente.

**Artigo 8º** - O Município, conjuntamente com a coordenação do COP, disponibilizará de meios para realização de curso anual com metodologia de seminário de qualificação, sobre a dinâmica, método e legislação do Orçamento Público Municipal Participativo, combinando técnicas de qualificação sobre as ações, programas e órgãos do Governo, servindo para Conselheiros (as), Delegados (as), Secretários (as), Diretores (as) e aos Agentes públicos e Co-gestões do OP, inclusive na condição de reciclagem e aperfeiçoamento do processo.

**§ primeiro** - O Município colocará, obrigatoriamente, à disposição do COP, a presença dos Secretários (as), Presidentes (as) ou Diretores (as) de Secretarias e Departamentos ou seu(s) Adjunto(s), ainda que acompanhado de técnicos quando agendado pelo COP. As Temáticas e Regiões ou segmentos do Governo Municipal deverão compatibilizar as agendas de forma conjunta para que não se sobreponham e prejudiquem o cumprimento deste parágrafo.

**§ segundo** - As faltas dos Agentes públicos mencionados no parágrafo anterior devem ser justificadas na próxima reunião, por escrito, para avaliação da plenária do COP, se

■

homologada a falta o caso é encaminhado para o Prefeito Municipal para providências e retorno ao Conselho.

**§ terceiro** - Que o Município, em conjunto com os Conselhos Municipais, apresente o diagnóstico do mapa da exclusão e carências da cidade, antes da hierarquização das demandas para o Orçamento nas Regiões ou Temáticas.

**§ quarto** – O GPO deverá apresentar até o mês de maio o organograma de obras que a Prefeitura executará no ano vigente.

**Artigo 9º** - A Administração Municipal disponibilizará meios de transporte para os Conselheiros (as), quando tiverem que se deslocar para visitas que tenham por objetivo inspecionar obras, serviços, reuniões de trabalho sobre o OP.

**Artigo 10** - Todos os locais que recebem atividades do OP deverão oferecer acessibilidades a PCDs (pessoas com deficiências) e PCRMs (pessoas com restrição de mobilidade), inclusive com intérprete de LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais), material em braile e/ou sistemas de comunicação sonora conforme legislação. Dada a continuidade de situações que impeçam ou restrinjam a presença daquelas pessoas.

**Parágrafo Único** - O local que não oferecer as condições requeridas, deverá ser vetado a reuniões, até atender os critérios previstos.

### CAPÍTULO III

#### Das Competências:

**Artigo 11** - Ao Conselho do Orçamento Participativo compete:

**I** - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do PPA (Plano Plurianual) do Governo a ser enviada à Câmara Municipal de Vereadores no 1º (primeiro) ano de cada mandato do Governo Municipal;

**II** - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do Governo para a LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) a ser enviada anualmente a Câmara Municipal de Vereadores. Após aprovação da mesma, deverão ser emitidas cópias para os (as) Conselheiros (as) do OP;

**III** - Emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do Orçamento Anual antes de ser enviado à Câmara Municipal de Vereadores;

**IV** - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte a proposta do Plano de Investimentos e Serviços, respeitada a decisão dos Fóruns Regionais e Temáticos do OP.

**V** - Avaliar e divulgar a situação das demandas do Plano de Investimentos e Serviços do ano anterior (executadas, em andamento, prazo de conclusão, licitadas e não realizadas) a partir das informações prestadas pelo Município, quando da apresentação da Matriz Orçamentária do ano seguinte;

**VI** - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte e propor aspectos totais ou parciais na política tributária ou de arrecadação do Poder Público Municipal;

**VII** - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte sobre o conjunto de obras e atividades constantes do Planejamento de Governo e Orçamento Anual apresentados pelo Executivo, em conformidade com o processo de discussão do OP.

**VIII** - Acompanhar a execução Orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento do Plano de Investimentos, opinando sobre eventuais incrementos, cortes de despesas, novos investimentos e/ou alterações no planejamento. A Comissão de Receitas e Despesas deverá participar destas deliberações, inclusive com caráter propositivo juntamente com o Executivo para a deliberação dos (as) Conselheiros (as) e Delegados (as) do OP;

**IX** - Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte, a aplicação de recursos extra orçamentários tais como: Fundo Municipal, Fundo PIMES, e outras fontes;

**X** - Decidir em comum acordo com o Executivo a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Investimentos;

**XI** - Apreciar, emitir opinião, alterar, no todo ou em parte, dos projetos de obras e investimentos, que o Executivo entenda como necessários para a Cidade;

**XII** - Solicitar às Secretarias e órgãos do Governo, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros (as) no que tange fundamentalmente a questões complexas e técnicas;

**XIII** - Indicar 8 (oito) Conselheiros(as), que irão compor a Coordenação do COP;

**XIV** - Indicar 6 (seis) Conselheiros(as), 3 (três) titulares e 3 (três) suplentes como representantes do COP para compor as Comissões.

**a)** As Comissões serão as seguintes: de Habitação, Dados Populacionais, Comunicação e Receitas e Despesas, serão compostas por conselheiros titulares ou suplentes, terão número de participantes votados pelo COP, sendo que o conselheiro só poderá participar de uma comissão

**b)** As tripartites serão as seguintes I – Política de Pessoal, II – Políticas de Educação, III – Políticas de Assistência Social e IV – Políticas de Saúde.

**c)** A coordenação e as tripartites serão compostas somente por conselheiros titulares.

**XV** - Apreciar e votar a Prestação de Contas do Governo, ao final de cada exercício, baseado no relatório informatizado GOR (Plano de Governo e Orçamento), com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado;

**XVI** - Indicar Conselheiros (as) do COP, como representantes em outros Conselhos e/ou Comissões (Municipal, Estadual ou Federal). Os Conselheiros (as) deverão consultar o Conselho sobre as posições a serem levadas aos Conselhos e/ou Comissões;

**XVII** - Apreciar recurso de votação, desde que comunicado na própria reunião, da votação, com a presença das partes envolvidas, e apresentada por escrito à Coordenação do COP;

- XVIII** - Poderá ser discutido, ao final de cada exercício, o presente Regimento Interno e proposições de mudanças ou emendas no todo ou em parte;
- XIX** – indicar 6 (seis) Conselheiros(as) 3 (três) titulares e 3 (três) suplentes com 4 (quatro) representantes do Governo 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes para integrarem a Comissão de Ética do COP, a qual analisará as situações de quebra do RI (Regimento Interno).
- XX** – Criar comissão especial para estudar e propor uma nova divisão geográfica e ou administrativa das regiões e temáticas.
- XXI** – Apreciar e deliberar recursos referentes a conflitos oriundos das regiões e temáticas em um prazo Máximo de 03 (três) reuniões ordinárias

## CAPÍTULO IV

### Da organização interna

#### SEÇÃO 1ª

##### **Das Reuniões:**

**Artigo 12** - Para instalação da reunião do COP será necessário o quorum de 1/2 (metade) mais 1 (uma) das 23 (vinte e três) Regiões e Temáticas ou de 1/2 (metade) mais um dos 46 (quarenta e seis) Conselheiros(as) eleitos computadas as presenças de titulares ou suplentes no exercício da titularidade. Para as deliberações ou encaminhamentos do COP serão adotados os mesmos critérios para a verificação de quorum. As decisões serão por maioria simples.

**Parágrafo Único** - As votações poderão ser por contraste ou secreta. Só será permitida a votação nominal mediante solicitação de 1 (um) Conselheiro (a) do COP.

**Artigo 13** - O COP fará uma reunião ordinária quinzenal, sendo esta às terças-feiras com uma duração de 3 (três) horas no seguinte horário, das 18h (dezoito) às 21h (vinte e uma) reservando as outras terças-feiras para extraordinária, caso necessário.

**Artigo 14** – Uma das reuniões ordinárias mensais do COP, poderá se realizar sem a participação do Governo na Coordenação dos trabalhos, com caráter de avaliação e desenvolvimento do processo. Presenças e Faltas serão computadas.

**Artigo 15** - O Governo deverá responder aos Conselheiros (as) das Regiões e Temáticas às questões levantadas pelos mesmos no período de comunicações das reuniões num prazo de 2 (duas) reuniões ordinárias a contar da data da solicitação.

**Artigo 16** - As reuniões do COP são públicas, sendo permitida a livre manifestação dos Conselheiros (as) presentes sobre assuntos em pauta, respeitada a ordem da inscrição, Os (as) Conselheiros (as) inscritos (as) não poderão receber mais de uma cedência por reunião.

**§ primeiro** - O COP poderá deliberar por conceder o direito à voz para outros presentes, através de votação específica na reunião em curso, apenas no período de comunicação e informes.

**§ segundo** - No início das reuniões ordinárias do COP é reservado um período das 18h (dezoito) às 19h (dezenove) para comunicações e informes com um tempo máximo de 2 (dois) minutos para cada intervenção dos inscritos, sendo que as inscrições se encerrarão as 18h30.

**§ terceiro** – haverá chamadas às 18h30 e às 20h30 dos conselheiros para que conste em ata.

**§ quarto** - O Governo e a Coordenação terão, dentro do período de comunicação e informes, 10 (dez) minutos cada para manifestações gerais.

**§ quinto** - O Conselheiro (a) ou representante do Governo presente nas reuniões em que seu nome for citado de forma desabonadora terá direito à réplica de 2 (dois) minutos. Em hipótese alguma, haverá tréplica para não prejudicar os trabalhos.

**§ sexto** - A coordenação dos trabalhos terá um prazo de 15 (quinze) dias ou 5 (cinco) reuniões somadas (ordinárias e extraordinárias) para apresentar respostas dos questionamentos feitos ao Governo e à Coordenação do COP, podendo os mesmos responder até a 6ª (sexta) reunião se necessário, avaliando a urgência para submeter à Plenária para providências.

**Artigo 17** - Só terá direito a voto os (as) Conselheiros (as) titulares ou suplentes no exercício da titularidade.

**SEÇÃO 2ª****Da Coordenação:**

**Artigo 18** - A Coordenação do COP será composta por 4 (quatro) membros do Governo, sendo 2 (dois) titulares e 2 (dois) suplentes, 8 (oito) Conselheiros(as) do COP, assessorados pelo Secretário(a) Executivo(a) do COP.

**Parágrafo único** - A Coordenação deverá ser eleita a partir da 4ª (quarta) reunião do COP.

**Artigo 19** - A Coordenação do COP deverá propor no início do processo de discussão do Plano de Governo e Orçamento, uma metodologia adequada para proceder ao estudo da Peça Orçamentária e levantamento das prioridades da comunidade, bem como o cronograma de trabalho.

**Artigo 20** - À Coordenação do COP compete:

- a) Acompanhar a execução das receitas e das despesas públicas, definindo parâmetros ou critérios para tal. Além disso, todo projeto de reforma tributária deverá ser avaliado pela Coordenação, que apresentará parecer para deliberação do COP. Para estas atribuições, poderá a Coordenação buscar assessoria técnica externa;
- b) Convocar e coordenar as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho. A coordenação das reuniões do Conselho deverá ser efetuada em rodízio entre os representantes do Governo e os Conselheiros (as) do COP;
- c) Convocar os membros do Conselho para se fazerem presentes às atividades necessárias para o desempenho do mesmo, dando-lhes conhecimento prévio da pauta;
- d) Agendar o comparecimento dos órgãos do Poder Público Municipal, quando a matéria em questão exigir;
- e) Encaminhar junto ao Executivo Municipal as deliberações do COP;
- f) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- g) Coordenar e planejar as atividades do COP;
- h) Discutir e propor as pautas e o calendário mensal das reuniões ordinárias, com antecedência mínima de 15 (quinze) dias;
- i) Reunir-se em seção ordinária quinzenalmente.
- j) Prestar contas ao COP de suas atividades, mensalmente;
- k) Apreciar e mediar conflitos nas Regiões e Temáticas referentes a divergências quanto à priorização de obras, serviços e diretrizes políticas;
- l) Apresentar ao plenário do COP, todas as obrigações contidas neste Regimento em conformidade com o que prevê o ciclo do OP, cumprindo-se e fazendo cumprir este diploma legal;
- m) Respeitar e fazer respeitar a soberania das Plenárias Regionais e Temáticas no que concerne às suas deliberações, desde que as mesmas não firam o presente RI.
- n) Havendo algum tipo de recurso sobre deliberações, junto ao COP, a Plenária poderá encaminhar a solução e remeter à mesma (Região ou Temática), que deverá acatar;
- o) Apresentar mensalmente a frequência dos membros da Coordenação ao COP.
- p) Representar o COP em reuniões, eventos, etc...

**Artigo 21** - Será substituído o Conselheiro (a) da Coordenação do COP que atingir 8 (oito) faltas consecutivas ou alternadas não justificadas. A substituição se dará por nova eleição.

**Parágrafo Único** – Serão justificadas apenas as faltas em que o Conselheiro (a) apresentar atestado médico. Este deverá ser apresentado na reunião subsequente até o término da mesma.

**SEÇÃO 3ª****Do(a) Secretário(a) Executivo(a):**

**Artigo 22** – O(a) Secretário(a) Executivo(a) será mantido(a) pela Administração Municipal, através da Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, devendo fornecer meios adequados para o registro das reuniões.

**Artigo 23** - São atribuições do (a) Secretário (a) Executivo (a):

- a) Elaborar a ata das reuniões do Conselho e apresentá-la na reunião posterior aos Conselheiros (as);
- b) Realizar o controle de frequência nas reuniões do Conselho, informando à Coordenação do COP mensalmente para análise e providência;
- c) Organizar o cadastro dos (as) Conselheiros (as) das Regiões e Temáticas;
- d) Fornecer aos Conselheiros (as) cópias dos editais de licitação das obras com local e



data de abertura dos envelopes com as propostas;

- e) Organizar e manter toda a documentação e informação do Conselho, proporcionando acesso aos Conselheiros(as);
- f) Fornecer apoio material (cópias Xerox, correspondências) ao trabalho dos Conselheiros (as);
- g) Divulgar os vencedores dos Editais de demandas constantes do Plano de Investimentos;
- h) Entregar, quando solicitado, cópias dos contratos das demandas constantes do Plano de Investimento, efetuados entre os contratados e a Administração Municipal;
- i) Receber dos Centros Administrativos Regionais (CARs) e Coordenadores Temáticos (CT's) a relação de seus Delegados (as);
- j) Encaminhar à coordenação dos trabalhos a relação dos visitantes (estrangeiros, estudantes, pesquisadores, convidados, etc.) durante a reunião para que as representações sejam anunciadas.

#### **SEÇÃO 4ª**

##### **Dos (as) Conselheiros (as):**

**Artigo 24** - O (a) Conselheiro (a) titular que se ausentar das reuniões do COP por 5 (cinco) reuniões consecutivas ou alternadas sem justificativa será jubilado e substituído(a) pelo suplente que passará a ter titularidade no Conselho. Em caso de não haver suplentes para assumir, será substituído (a), em Assembléia da Região ou Temática, onde fora eleito.

**§ primeiro** - Quando o (a) Conselheiro (a) entrar em licença médica para um período superior a 2 (duas) reuniões ordinárias, assume o suplente imediatamente até o retorno do Conselheiro(a) titular, que reassume o cargo.

**§ segundo** – Será justificado apenas a falta em que o Conselheiro (a) apresentar ata de seu Fórum Regional ou Temático aprovando a justificativa de sua falta, na reunião posterior ao seu retorno.

**§ terceiro** - A Região, Temática ou UAMPA que não se fizer presente por seus Conselheiros (as) titulares em 5 (cinco) reuniões consecutivas ou alternadas, deverá realizar nova escolha dos seus Conselheiros(as) titulares em Assembleia Geral, convocada e coordenada pelo COP, através da Coordenação.

**§ Quarto** - Não poderão ser consideradas como falta às reuniões de Comissões, Plenárias e debates do COP, a ausência dos Conselheiros(as), Delegados(as) cegos(as) e surdos(as) se estes não contarem com o auxílio de um profissional intérprete de LIBRAS (Língua Brasileira de Sinais) e material em Braille, bem como a acessibilidade universal. Não se consignará falta aos Conselheiros (as) ou Delegados(as) PCDs ou PCRMs em qualquer atividade do OP se o local desta reunião não contar com os requisitos referidos no artigo 10.

**§ Quinto** - Independentemente da justificativa, cabe ao Conselheiro (a) titular notificar seu suplente para que este o represente, quando a previsão da ausência ultrapassar a uma reunião. Da mesma forma, será necessário comunicar ao COP esta substituição.

**Artigo 25** - São Direitos dos Conselheiros (as):

- a) Votar e ser votado em eleições de representação do Conselho;
- b) Participar com direito a voz e voto nas reuniões do COP, nas Plenárias e reuniões da sua Região ou Temática;
- c) Exigir o cumprimento das resoluções e decisões tomadas pelo COP;
- d) Participar de cursos e seminários de qualificação para Conselheiros (as) promovidos pela SMCPGL nas diversas áreas do interesse social levando em conta as sugestões dos demais Conselhos;

e) Solicitar esclarecimentos e retorno sobre temas e demandas, investimentos, serviços, ações do Governo que suscitem dúvidas de interesse de sua Região ou Temática. Estas solicitações deverão ser por escrito em duas vias que serão entregues à Coordenação dos trabalhos;

f) O Conselheiro (a) Temático poderá ser Delegado (a) em apenas um fórum Regional;

g) O Conselheiro (a) Regional poderá ser Delegado (a) em apenas um fórum Temático.

**Artigo 26** - São deveres dos (as) Conselheiros (as):

a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;

b) Comparecer às reuniões e Plenárias convocadas pelo COP e/ou Regiões e Temáticas;

c) Informar nos Fóruns Regionais e Temáticos sobre o processo de discussão em realização no COP e colher sugestões e/ou deliberações por escrito;

d) Participar de Seminário de qualificação do COP, visando sua qualificação no conhecimento do Ciclo do Orçamento Participativo e do Orçamento Público;

e) Informar aos demais Conselheiros (as) com antecedência quando de sua ausência de alguma reunião ou Assembléia;

f) Manter e respeitar as decisões anteriores do Fórum de Delegados (as), em relação às demandas Regionais, Temáticas e da Cidade, observando que, as ordens de prioridades não serão passíveis de alterações posteriores, pelos Conselheiros (as) e pelo Governo.

**Artigo 27** - Na ausência do (a) Conselheiro (a) titular o (a) Conselheiro (a) suplente assumirá automaticamente com direito a voto.

**Artigo 28** - Os (as) Conselheiros (as) perderão seus mandatos nos seguintes casos:

a) Por renúncia que deverá ser encaminhada por escrito ao Fórum de Delegados, COP ou GEOP (Gerência do OP) com a data e assinatura;

b) A revogação do mandato dos Conselheiros (as) dar-se-á em reunião ordinária do fórum, por deliberação de 2/3 (dois terços) dos Delegados (as) eleitos (as) da Região ou Temática, desde que o motivo seja justificado e comprovado após duas reuniões do fórum referido, tendo como pauta única e intervalo de 30 (trinta) dias.

## SEÇÃO 5ª

### Das Tripartites:

**Artigo 29** - Da Composição e função das Tripartites:

a) Tripartite I - Política de Pessoal - composta por 3 (três) representantes do COP e 3 (três) representantes do Governo (SMA, SMF, GPO) com a função de discutir o ingresso de pessoal na PMPA.

b) Tripartite II – Políticas de Educação - composta por 3 (três) representantes do COP, 1 (um) representante do CME (Conselho Municipal de Educação), 1 (um) representante do CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) e 3 (três) representantes do Governo (SMED, GPO, SMCPGL) com a função de acompanhar, avaliar e fiscalizar as demandas na área de Educação e as EMEFs, EMELs e rede conveniadas.

c) Tripartite III - Políticas de Assistência Social - composta por 3 (três) representantes do COP, 1 (um) representante do CMAS (Conselho Municipal de Assistência Social), 1 (um) representante do CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) e 3 (três) representantes do Governo (FASC, GPO, SMCPGL) com a função de discutir e sugerir critérios de conveniamento NASF, SASE (Serviço de Atendimento Sócio Educativo) e Trabalho Educativo, acompanhar, avaliar e fiscalizar os convênios já existentes.

d) Tripartite IV - Políticas de Saúde composta por: 3 (três) representantes do COP, 3 (três) representantes do Governo (SMS, SMCPGL, GPO), 1 (um) representante do CMS (Conselho Municipal de Saúde) e com a função de discutir e sugerir critérios de conveniamento de UBS (Unidade Básica de Saúde), bem como acompanhar e avaliar e

fiscalizar os convênios já existentes, visando qualificar os serviços de saúde na cidade.

Caberá a esta comissão discutir políticas bem como fiscalizar os serviços já existentes e emitir parecer em toda rede Municipal de Saúde de POA;

**Parágrafo único:** Os representantes do governo nas tripartites não terão direito a voto, apenas a voz.

**TÍTULO II**  
**Regras Gerais do Orçamento Participativo**  
**CAPÍTULO I**

**Dos Fóruns Regionais e Temáticos do Orçamento Participativo:**

**Artigo 30** - Os Fóruns Regionais e Temáticos do OP são compostos por Delegados(as) e Conselheiros(as), escolhidos conforme a Assembleia Regional ou Temática.

**Artigo 31** - As Regiões e Temáticas definirão o número de seus Delegados (as) na Assembleia na seguinte proporção: 1 (um) Delegado(a) para cada 10 (dez) participantes dentre aqueles devidamente identificados nas listas de presença no dia da Assembleia.

**§ Primeiro:**

a) Os participantes da Assembleia deverão se identificar na lista de presenças, indicando a comunidade, associação ou segmento à qual pertence, para que possam demandar. A partir da correta identificação, ser definido(a) pelo critério da proporcionalidade qual número exato de Delegados(as) que terá cada comunidade (Associação, Cooperativa ou segmento) , participante da Assembleia Regional ou Temática.

b) Só poderá demandar a entidade cadastrada na Assembleia Geral.

**§ Segundo:** Para o credenciamento nas Assembleias Regionais e Temáticas, o Governo deverá providenciar toda a estrutura, recursos humanos e materiais para o cadastramento, garantindo o comprovante de inscrição ao cidadão e a cidadã.

**§ Terceiro:** Os Fóruns Regionais e Temáticos reunir-se-ão quinzenalmente ou mensalmente em local adequado e com infraestrutura para atender os Delegados (as), Conselheiros (as) e representantes do Governo.

**§ Quarto:** As reuniões dos Fóruns Regionais e Temáticos serão coordenadas somente por conselheiros (conforme ordem de eleição)

**CAPÍTULO II**

**Dos (as) Delegados (as):**

**Artigo 32** - São atribuições dos (as) Delegados (as):

- a) Conhecer, cumprir e fazer cumprir o presente Regimento Interno;
- b) Participar das reuniões organizadas pelos Conselheiros (as) nas Regiões ou Temáticas;
- c) Apoiar os (as) Conselheiros (as) na informação e divulgação para a população dos assuntos tratados no COP;
- d) Acompanhar o Plano de Investimentos, desde a sua elaboração até a conclusão das obras;
- e) Compor as Comissões Temáticas (exemplo: Saneamento, Habitação e Transportes) com o objetivo de debater a construção de Diretrizes Políticas. As comissões Temáticas poderão desdobrar-se em Comissões de acompanhamento de obras;
- f) Propor e discutir os critérios para seleção de demandas nas micro-regiões e Regiões da Cidade e Temáticas, tendo como regra geral os critérios aprovados pelo COP;
- g) Participar das Comissões de Fiscalização e Acompanhamento de obras, desde a elaboração

do projeto, licitação, até sua conclusão;

h) Encaminhar demandas das suas comunidades em prazo determinado pelo fórum de Delegados (as), Regional ou Temático;

i) Votar e defender interesse comum em nome dos de sua comunidade;

j) Votar as propostas de pauta e demandas do Orçamento Participativo;

k) O cidadão poderá ser Delegado em apenas uma Região no mesmo mandato e ou Temática;

l) Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra, alterar no todo ou parte a proposta do PI (Plano de Investimento) referente às Obras e Serviços.

m) O delegado que faltar 5 (cinco) reuniões consecutivas ou intercaladas será jubilado.

**Artigo 33** - É direito participar de cursos e seminários de qualificação para delegados (as) promovidos pela SMCPGL.

**Artigo 34** - Não poderá ser Delegado (a) aquele que exercer mandato eletivo, cargo em comissão, assessor político no Poder Executivo, legislativo e judiciário nas esferas municipal, estadual e federal. Salvo se renunciar até a posse.

**CAPÍTULO III**

**Do Processo:**

**Artigo 35** - Anualmente, até 20 (vinte) de abril, o Município deverá efetuar a Prestação de Contas do Plano de Investimentos (obras e atividades definidas no exercício anterior), bem como a realização do Orçamento do Município do ano anterior (Despesas X Receitas) nas Reuniões Preparatórias Regionais e Temáticas.

**Artigo 36** - Fica o Executivo obrigado a dar abertura ao processo de discussão anual

da peça Orçamentária e do Plano de Governo até 15 (quinze) de abril de cada exercício anterior, ou seja, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias antes de enviar a proposta da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) à Câmara Municipal de Vereadores.

**Artigo 37** – O Executivo deverá apresentar ao COP a proposta de Orçamento anual até a primeira quinzena de agosto.

**Artigo 38** - As resoluções aprovadas serão encaminhadas ao Executivo que as acolherá ou vetará no todo ou em parte.

**§ primeiro** - Vetada a resolução, a matéria retorna ao COP para nova apreciação e votação.

**§ segundo** - A rejeição do veto somente ocorrerá por decisão mínima de 50% dos votos dos membros do COP.

**Artigo 39** - Nas Regiões e Temáticas as obras Institucionais, que para sua implementação exigirem recursos orçamentários próprios, ou financiamento de Organismos Nacionais ou Internacionais, deverão ser apresentados previamente ao COP para apreciação e/ou votação.

**Artigo 40** - A Prefeitura Municipal não poderá iniciar a execução do Plano de Investimentos do ano seguinte, sem que antes emita um relatório sobre as demandas eventualmente pendentes, justificando sua não execução.

**Artigo 41** - Antes do lançamento de uma licitação referente à obra demandada, pelo OP, o respectivo responsável técnico (da PMPA) pela obra deverá fazer contato com os(as) Conselheiros(as) da Região ou Temática demandante, para acionar a Comissão de Obras e realizar a 1ª (primeira) reunião de conhecimento detalhado do projeto, estabelecendo a rotina de acompanhamento da obra.

**Artigo 42** - O órgão que não obedecer às regras do Regimento do Orçamento Participativo deverá ser convocado pelo COP, para apresentar justificativas. Esta atitude contra o processo do Orçamento Participativo deve passar por uma avaliação do COP, caso não

haja o comparecimento deverá ser levado ao conhecimento do Prefeito, por escrito e assinado pelos Conselheiros(as).

**Artigo 43** - Os termos de recebimento, provisório e/ou definitivo, somente serão lavrados com parecer favorável, por escrito, da Comissão de obras e de um dos (as) Conselheiros (as) da respectiva Região ou Temática. Isto não ocorrendo, a PMPA não poderá dar como concluída a obra.

**Artigo 44** - As Secretarias e Departamentos deverão ser convocados para comparecer nas regiões e temáticas para um Fórum antes da hierarquização a fim de promover uma análise técnica prévia da viabilidade de execução das demandas, evitando, assim, erro na hierarquização das mesmas. Caso não compareçam as demandas hierarquizadas não poderão ser inviabilizadas pelas secretarias ou departamentos.

**Parágrafo único:** Comprovada a inviabilidade técnica de uma demanda Regional ou Temática, levar-se-á para uma apreciação do fórum a que compete (Regional ou Temático). Caso se esgotem todas as possibilidades de execução, será contemplada a demanda seguinte.

**Artigo 45** - Será garantida a diplomação aos Conselheiros(as) do OP, na Assembléia Municipal até a 1º quinzena de julho.

## CAPÍTULO IV

### Do (a) Coordenador (a) Regional ou Temático do Orçamento Participativo

**Artigo 46** - Cada Região ou Temática do OP terá um (a) Coordenador (a), funcionário (a) indicado pela Prefeitura.

**Parágrafo único:** Cada Região do OP deverá ter um CAR (Centro Administrativo Regional).

**Artigo 47** - São atribuições dos Coordenadores (as) Regionais e Temáticos do OP:

- a) Estar presente a todas as reuniões do Fórum Regional (FROP) de Delegados (as) ou Temático (FTOP);
- b) Colaborar com a mesa na condução dos trabalhos;
- c) Contribuir com subsídios e informações atualizadas no sentido de auxiliar no trabalho dos (as) Conselheiros(as);
- d) Informar a posição do Governo sobre assuntos de interesse da Região ou Temática;
- e) Informar a situação das atividades e obras de interesse das Regiões ou Temáticas;
- f) Os representantes do Poder Público Municipal deste artigo, e para os fins visados, terão assegurado o direito a voz, não tendo direito a voto;
- g) Prestar apoio material (cópias reprográficas, correspondências, etc.) ao trabalho dos Conselheiros (as), acesso a terminal de computador, transporte quando necessário para

avaliar demandas, problemas nas comunidades, fiscalizar obras, inaugurações, participar de reuniões.

**h)** Viabilizar a lista de presença atualizada (Regional ou Temática) dos (as) Conselheiros (as) e Delegados (as) com telefone e e-mail;

**i)** Cabe ao Coordenador (a) regional ou temático manter e arquivar toda a documentação oficial referente ao OP de sua região ou temática, devendo este permitir acesso para consulta dos referidos documentos a conselheiros e delegados que solicitarem.

## **CAPÍTULO V**

### **Assuntos Gerais Geral**

**Artigo 48** - Este Regimento entrará em vigor a partir de 15/03/2011.

**Parágrafo único:** Nenhum fórum Regional ou Temático poderá deliberar ou tomar

decisões que firam este RI.

**Artigo 49** - Os casos omissos a este Regimento Interno deverão ser encaminhados à Coordenação do COP, por escrito que encaminhará ao COP para deliberações.

#### **Regras para apresentação de demandas:**

**a)** Poderão demandar as associações, cooperativas, comissões de ruas, segmentos (movimentos sociais, representantes de classes, grupos religiosos, etc.) Com exceção dos conselhos e órgãos públicos em qualquer esfera Municipal, Estadual ou Federal.

**b)** O demandante que não apresentar frequência mínima de 50% de seus delegados nas reuniões ordinárias de seu fórum regional ou temático (da Assembleia Municipal ou posse até a última reunião antes do recesso), não poderá ter sua demanda contemplada no novo PI.

**c)** Ficará a cargo dos fóruns Regionais ou Temáticos a decisão de quais delegados farão a hierarquização.

#### **Critérios para as demandas do Orçamento Participativo**

##### **Capítulo I**

#### **CRITÉRIOS REGIONAIS E TEMÁTICOS**

##### **1. Os critérios Regionais e Temáticos**

**(obedecerão as seguintes ordens de hierarquização):**

1º - Prioridade da micro-região ou comunidade;

2ª - Prioridade dos Delegados(as);

3ª - Carência do serviço ou infra-estrutura;

4ª - População atingida.

##### **1.1. Aplicação dos critérios:**

**a) Cada Associação, Comissão de rua, etc, faz levantamento de suas necessidades;**

**b) Em Assembléia de cada micro-região, temática, as comunidades decidem:**

I - Uma ordem de prioridade por tema;

II - Em cada tema, as demandas hierarquizadas.

**c) Em Assembléia Regional ou Temática:**

I - Aplica-se o cálculo para verificar a hierarquização dos temas da Região ou Temática, com 17 (dezessete) temas, atribui-se notas de 17 (dezessete) a 1 (um). Na soma teremos os temas de maior índice.

## **ANEXO D - regras do OP de Belo Horizonte**

Em relação ao OP de 1995, 1997 e 1998 foram utilizadas as seguintes fontes:

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Memória do Orçamento Participativo 94 a 97, ACS, Setembro de 1996.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE. Memória do Orçamento Participativo : 8 anos de história. Revista Planejar, SMPL, Belo Horizonte, n.º. 10, ano 3, 2000.

Os regimentos das demais edições do OP de Belo Horizonte que foram pesquisadas serão apresentados nas páginas seguintes.

OP - BELO HORIZONTE

2001





# O OP 2001-2002

## RECURSOS

O OP 2001-2002 disporá de R\$87,5 milhões, 18% acima da quota do OP99-2000. Deste valor, R\$71,5 milhões estarão destinados ao OP Regional e R\$16 milhões ao OP Habitação.

## DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS

O OP 2001-2002 apresenta modificações no cálculo da distribuição dos recursos.

Até o OP99-2000, os recursos eram distribuídos regionalmente dividindo-se a população regional pela respectiva renda média ajustada. Dessa maneira, quanto mais populosa e com menor renda relativa, mais recursos recebia uma regional. Essa era a única maneira disponível até então para distribuir os recursos: supunha-se que se uma região tinha renda "baixa" deveria estar concentrando maior carência de equipamentos e serviços urbanos, cujo melhor atendimento é o objetivo do OP.

Agora, a Prefeitura de Belo Horizonte dispõe de um instrumento para medir diretamente essa carência de equipamentos e serviços. É o Índice de Qualidade de Vida Urbana (IQVU).

Para expressar mais fielmente a maior ou em menor qualidade de vida urbana, foi adotada a divisão das regionais áreas menores, chamadas Unidades de Planejamento (UP), num total de 81 para a

## OP - BELO HORIZONTE

2001/2002

cidade como um todo, sendo que os grandes aglomerados de vilas se constituíram em UP's independentes. Para efeito do OP2001-2002, as UP's foram agrupadas nas tradicionais sub-regiões do Orçamento Participativo (ver Quadro 1).

A construção do IQVU se baseou na pesquisa de 81 indicadores enfocados em 11 aspectos da qualidade de vida em cada UP: abastecimento, assistência social, educação, esportes, cultura, habitação, infra-estrutura urbana, meio ambiente, saúde, serviços urbanos (tais como agências bancárias, pontos de taxi, agências de correio, telefones públicos etc) e segurança urbana.

O cálculo final do IQVU de cada UP levou em conta:

- 1) tanto a existência de equipamentos e serviços em cada um dos aspectos acima, quanto
- 2) o acesso a eles, isto é, se um determinado serviço não existe numa UP, mas sua população pode ter acesso a ele numa UP próxima, por uma rede adequada de transporte, então a qualidade de vida naquela UP sobe.

Com a existência do IQVU calculado por UP, a distribuição dos recursos do OP ficou mais justa: quanto mais populosa uma UP e menor IQVU tiver, mais recursos são calculados para ela. Para efeito da deliberação popular, os recursos das UP's foram totalizados para as sub-regiões correspondentes (ver Quadro 2). Assim, ao invés da distribuição regional dos recursos, no OP2001-2002 teremos uma distribuição sub-regional.

#### NOVAS SUB-REGIÕES

Das 81 UP's de Belo Horizonte foram desmembradas as 20 que

apresentaram maior IQVU (UP's Anchieta/Sion, Barro Preto, Bevedere, Centro, Francisco Sales, Mangabeiras, P-udente de Mourais, Santo Antônio, São Bento/Santa Lúcia, Savassi e Serra, na Regional Centro-Sul; Floresta-Santa Tereza, na Regional Leste; Cristiano Machado, na Regional Nordeste; Padre Eustáquio e PUC, na Regional Noroeste; Barroca e Estoril-Buritit, na Regional Oeste; Santa Amélia e Pampulha, na Regional Pampulha; e Venda Nova-Centro, na Regional Venda Nova).

Essas 20 UP's formarão na Regional correspondente uma sub-região a parte. Cumprirão todas as regras das demais e somente se diferenciarão delas no tratamento dado aos recursos disponibilizados para ela.

A criação dessas novas sub-regiões visa ampliar e fortalecer o programa do Orçamento Participativo. Por um lado, mobilizando segmentos sociais ainda poucos envolvidos com o processo do OP; por outro, integrando nas regras da deliberação popular das prioridades orçamentárias as demandas desses segmentos. Com esse fim, foi destinado a discussão nessas novas sub-regiões 10% do valor destinado às restantes, isto é R\$6,5 milhões.

Nos fóruns regionais, todos os delegados votarão também nas obras dessas sub-regiões, e vice-versa.

#### APROVAÇÃO DAS PRIORIDADES

A aprovação dos empreendimentos do OP2001-2002 se dará em Fóruns Regionais de delegados, com a seguinte preparação:

- uma primeira rodada, de caráter regional, para distribuição dos formulários de reivindicações de obras e apresentação pela Prefeitura das recomendações e diretrizes técnicas para sua pre-

chimento;

- uma segunda rodada, de caráter sub-regional, para pré-seleção das reivindicações e escolha dos delegados;
- a caravana regional de vistoria às demandas pré-selecionadas.

### OS LIMITES DE OBRAS

O Orçamento Participativo é o exercício democrático de escolha de PRIORIDADES. Nem os recursos municipais são suficientes para zerar as carências da população de uma só vez, nem a Prefeitura dispõe de uma capacidade operacional para executar um grande e simultâneo volume de obras. Daí o OP estabelecer um limite de aprovação das obras correspondente às barreiras estruturais.

Esses limites são os mesmos dos anos anteriores: 14 empreendimentos aprovados por Regional, a partir de uma pré-seleção de 25 demandas regionais, ambas as quantidades divididas igualmente pelas sub-regiões correspondentes.

### PREENCHIMENTO DOS FORMULÁRIOS

Os formulários de demandas serão distribuídos na 1ª Rodada às lideranças comunitárias.

As demandas apresentadas deverão ser acompanhadas de ata com assinatura de pelo menos 10 moradores.

A Administração Regional fará uma triagem de todas as demandas para verificar se se enquadraram nas diretrizes técnicas estabelecidas. Caso haja algum impedimento legal ou técnico, a comunidade deverá substituir a reivindicação.

### PRESENCIA MÍNIMA

Até o OP99-2000, não havia obrigatoriedade de que toda sub-região tivesse um empreendimento aprovado. Isso dependia da votação dos delegados ao Fórum Regional. Com a distribuição dos recursos por sub-região, toda sub-região poderá ter pelo menos 1 obra aprovada dentro do seu teto de recursos. Essa garantia levou a que fosse estabelecida uma TAXA MÍNIMA DE PRESENCIA por sub-região, para que os recursos não viessem automaticamente a ser assegurados com uma participação pequena da população.

Essa taxa mínima foi definida para as sub-regiões tradicionais, em 0,5% (meio por cento) da população da sub-região, conforme a contagem populacional de 1996. Para as novas sub-regiões, a taxa de comparecimento mínimo guarda correspondência com o montante de seus recursos em relação aos recursos das demais sub-regiões. Para que uma sub-região possa contar com 100% dos recursos designados para ela, deverá atingir na 2ª Rodada aquele comparecimento mínimo. Um comparecimento abaixo da quota mínima levará a uma diminuição proporcional dos recursos, ou seja, se o comparecimento for de 60% do mínimo, a sub-região perderá 40% dos seus recursos.

Recursos eventualmente liberados dessa maneira serão redistribuídos proporcionalmente às demais sub-regiões que atingirem sua quota de presença dentro da respectiva regional. No caso das novas sub-regiões esse reaproveitamento de recursos se dará entre elas. Em ambos os casos, se nenhuma sub-região atingir o mínimo, as respectivas sobras retornarão ao Tesouro Municipal.

### PARTICIPAÇÃO DOS MORADORES E ESCOLHA DOS DELEGADOS

Na 2ª Rodada, por sub-regional, os moradores da respectiva sub-região (com comprovação obrigatória de endereço para as novas sub-regiões), acima de 16 anos, irão pré-selecionar as demandas, segundo o teto de obras definido por sub-região. E deverão escolher seus delegados ao Fórum Regional.

Para o OP2001-2002, os delegados serão escolhidos da seguinte maneira:

- delegados em função da presença;
- 1 delegado/delegada representante de Associação Comunitária legalmente estabelecida.

A escolha dos delegados pela presença tem o mesmo critério do OP99-2000:

- 1 delegado/a para cada 10 presentes até o limite de 200 moradores presentes;
- + 1 delegado/a para cada 15 presentes, no intervalo de 201 a 400 presentes;
- + 1 delegado/a para cada 20 presentes, acima de 400 presentes.

Para cada delegado/a escolhido/a deverá ser eleito/a um/a suplente.

### CARAVANA

A Caravana de Prioridades é parte essencial do OP. Para que o/a delegado/a tenha condição de votar as prioridades da sua região,

ele/ela deve conhecer de perto cada demanda pré-selecionada. Por isso, no OP2001-2002, a participação na Caravana é obrigatória para que o/a delegado/a assegure seu direito de voto no Fórum. Se nem o/a efetivo/a nem o/a respectivo/a suplente comparecer haverá a perda da delegação.

Na Caravana é fornecida a estimativa de custo de cada demanda da pré-selecionada.

### FÓRUM REGIONAL

No Fórum Regional, os delegados se dividirão em grupos para aprovar uma proposta de plano de obras, na seguinte sequência:

- 1º) apreciarão em primeiro lugar aquelas demandas, se houver, cujo custo estimado tiver sido superior à quota da sua sub-região, podendo escolher 1 delas ou nenhuma; no caso da escolha, o financiamento dessa obra será feito pela totalidade do recurso da sub-região em que se encontra e proporcionalmente pelas demais, quando então suas quotas serão recalculadas;
- 2º) em seguida, os delegados, em grupos, discutirão chapas de empenhimentos por sub-região, num total de 14 por regional (ou 13, se houver sido aprovada antes 1 obra), respeitando-se as quotas de recursos sub-regionais;
- 3º) as diferentes propostas de chapas serão apreciadas em plenário, escolhendo-se a de maior votação;
- 4º) se, após a escolha das obras, sobrar recursos, poderá ser eleita mais 1 obra, desde que seu custo não ultrapasse a sobra.

OP - BELO HORIZONTE

2003/2004

## 1 - RECURSOS

O recurso destinado ao OP 2003/2004 é de R\$ 91,4 milhões, aproximadamente 4,46% acima da quota do OP 2001/2002. Deste valor, R\$ 74,9 milhões serão destinados ao OP Regional e R\$ 16,5 milhões ao OP Habitação.

Até o OP 99/2000, os recursos eram distribuídos regionalmente dividindo-se a população regional pela respectiva renda média ajustada. Essa era a única maneira disponível para a distribuição dos recursos.

O IQVU - Índice da Qualidade de Vida Urbana - que mede a oferta de equipamentos e serviços, foi adotado com parâmetro de distribuição dos recursos do OP 2001/2002, juntamente com o critério de população. Este instrumento promoveu a adequação do processo à realidade urbana demonstrada através dos indicadores.

Neste OP 2003/2004, o IQVU continuará sendo o instrumento para a distribuição dos recursos. Para isto o mesmo foi atualizado com dados do censo de 2000, o que modificou alguns dados, aproximando-os da realidade atual.

Assim, temos uma distribuição de recursos diretamente proporcional à população e inversamente proporcional ao IQVU. Ou seja, quanto mais populosa e com menor IQVU, mais recursos recebe uma regional.

A divisão das regionais em áreas menores, denominadas Unidades de Planejamento UP totalizam 80 áreas na cidade como um todo, sendo que os grandes aglomerados de vilas se constituíram em UP independentes.

A atualização do IQVU 2000 considerou nos cálculos 54 indicadores, agregados em 10 aspectos relativos à oferta de bens e serviços urbanos (qualidade de vida) para as 80 unidades de planejamento (UP) de Belo Horizonte: Abastecimento, Cultura, Educação, Esportes, Habitação, Infra-estrutura urbana, Meio Ambiente, Saúde, Serviços Urbanos e Segurança Urbana.

Além de contemplar para cada uma das UP os equipamentos e serviços existentes, procurou-se incorporar nos cálculos o acesso social da população residente a estes bens e serviços, medido através da renda.

A atualização do IQVU e a sua utilização como critério de distribuição de recursos no Orçamento Participativo permite maior equidade e justiça na aplicação dos recursos públicos. Para efeito do OP 2003/2004, as UP foram agrupadas nas tradicionais sub-regiões do Orçamento Participativo (ver quadro 1). A UP UFMG não participou da distribuição de recurso por tratar-se da área Campus.

Para efeito da deliberação popular, os recursos das UP foram totalizados para as sub-regiões correspondentes (ver quadro 2). Assim, teremos uma distribuição sub-regional dos recursos como no OP 2001/2002.

### OP - BELO HORIZONTE

2003/2004

## 2 - AS SUB-REGIÕES ESPECIAIS

Das 80 UP de Belo Horizonte foram desmembradas as 26 que apresentaram maior QVU (na Regional Centro-Sul as UP Barro Preto, Centro, Francisco Sales, Savassi, Prudente de Morais, Santo Antônio, Anchieta/Sion, Serra, Mangabeiras, São Bento/Santa Lúcia e Belvedere; na Regional Leste as UP Instituto Agrônômico, Floresta/Santa Tereza e Santa Inês; na Regional Nordeste a UP Cristiano Machado; na Regional Noroeste as UP Caiçara, Padre Eustáquio e PUC; na Regional Oeste as UP Jardim América, Barroca e Estoril/Buritis; na Regional Pampulha as UP Santa Amélia, Pampulha, Jaraguá, Castelo e Ouro Preto).

Essas 26 UPs formarão na regional correspondente uma sub região a parte. Cumprirão todas as regras das demais e somente se diferenciarão delas no tratamento dado aos recursos disponibilizados para ela.

Estas sub-regiões especiais objetivaram a criação de um espaço visando a ampliação e fortalecimento do processo do OP, mobilizando segmentos sociais ainda pouco envolvidos e integrando as regras de deliberação popular das prioridades orçamentárias às demandas desses segmentos. O resultado do OP 2001/2002 foi a prova concreta deste crescimento, onde novas pessoas se elegeram delegados.

O recurso destinado à discussão nessas sub-regiões especiais é R\$ 7.700,00 ( 10 % do valor destinado às restantes).

Nos Fóruns Regionais, todos os delegados votarão também nas obras dessas sub-regiões, e vice-versa.

## 3 - APROVAÇÃO DAS PRIORIDADES

A aprovação dos empreendimentos do OP 2003/2004 se dará da seguinte maneira:

- na primeira rodada, de caráter regional, haverá a distribuição dos formulários de reivindicações de obras e a apresentação pela Prefeitura das diretrizes técnicas para seu preenchimento;
- na segunda rodada, de caráter sub-regional, haverá a pré-seleção das reivindicações e a escolha dos delegados;
- na caravana regional de prioridades haverá visita para maior conhecimento das demandas pré-selecionadas;
- nos Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias haverá a aprovação do Plano Regional de Empreendimentos e a eleição dos representantes da COMFORÇA - Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo.

6 - Metodologia do OP

## 4 - LIMITE DE OBRAS

Como os recursos municipais não são suficientes para atender a todas as carências da população de uma única vez e a prefeitura não dispõe de uma capacidade operacional para executar um grande e simultâneo volume de obras, o OP, que é o exercício democrático de escolha das prioridades, estabelece um limite de aprovação das obras correspondente às aquelas barreiras estruturais.

O limite do OP 2003/2004 será o mesmo dos anos anteriores: 14 empreendimentos aprovados por Regional, a partir de uma pré-seleção de 25 demandas Regionais, ambas as quantidades divididas igualmente pelas sub-regiões correspondentes.

## 5 - OS FORMULÁRIOS

Os formulários serão distribuídos na Primeira Rodada às lideranças comunitárias.

As demandas apresentadas deverão ser acompanhadas de ata com assinatura de pelo menos 10 moradores.

A Secretaria Municipal de Coordenação Regional fará uma triagem de todas as demandas para verificar se enquadram nas diretrizes técnicas estabelecidas. Caso haja algum impedimento legal ou técnico, a comunidade deverá substituir a reivindicação.

## 6 - PRESEÇA MÍNIMA

Com a distribuição dos recursos por sub-região, toda sub-região poderá ter pelo menos 1 obra aprovada dentro do seu teto de recursos. Essa garantia levou a que fosse estabelecida uma taxa mínima de presença por sub-região, para que os recursos não viessem automaticamente a ser assegurados com uma participação pequena da população. Este modelo é o mesmo do OP 2001/2002 que se distinguiu dos anteriores pelo fato dos outros não terem obrigatoriedade de que toda sub-região tivesse um empreendimento aprovado.

Essa taxa mínima foi definida para as sub-regiões em 0,5% (meio por cento) da população da sub-região, conforme o censo de 2000 (ver quadro 2). Para as sub-regiões especiais a taxa de comparecimento mínimo guarda correspondência com o montante de seus recursos em relação aos recursos das demais sub-regiões. Para que uma sub-região possa contar com 100% dos recursos designados para ela, a mesma deverá atingir na 2ª Rodada aquele comparecimento mínimo. Um comparecimento abaixo da quota mínima levará a uma diminuição proporcional dos recursos, ou seja, se o comparecimento for de 60% do mínimo, a sub-região perderá 40% dos seus recursos.

Metodologia do OP - 7

É obrigatória a escolha de, pelo menos, um empreendimento para as Áreas Prioritárias para Inclusão Social (ver item 11).

Eleição da COMFORÇA 2003/2004.

## 10 - SUB-REGIÃO ESPECIAL DRENURBS - PAMPULHA

O critério de distribuição de recursos, considerando a população e o IQVU, foi adotado para propiciar a equalização do nível de urbanização nas diversas regiões da cidade e nortear o acesso aos investimentos públicos. Mas a aplicação deste critério a regiões como a Pampulha apresentaram uma redução significativa em relação ao montante de recursos originalmente destinados. Esta redução explica-se em função dos aspectos retratados dentro do índice e que, no caso da Pampulha, apresenta altos valores de oferta de serviços urbanos públicos e privados, além do número de habitantes, inferior ao das demais regiões. Esta conjunção de fatores significou a destinação de um montante de R\$ 2.897.357,00, inferior aos valores usualmente trabalhados para a região no Orçamento Participativo.

A Pampulha é uma região que possui características peculiares, principalmente quanto ao aspecto sanitário-ambiental. Sua importância ultrapassa os limites regionais. A PBH, através do DRENURBS - Programa de Recuperação Ambiental e Saneamento dos Fundos de Vale e dos Córregos em Leito Natural de Belo Horizonte, está desenvolvendo diagnósticos e projetos visando a despoluição de 135 km de cursos d'água, abrangendo 73 córregos. Dentre as bacias elementares em estudo, várias pertencem à Bacia da Pampulha.

Considerando estas características, foi definido um recurso de R \$ 1.400.000,00 dentro do Orçamento Participativo a ser destinado a uma intervenção prevista nos diagnósticos sanitário-ambientais do DRENURBS, dentre as bacias elementares situadas na regional, apontada pela população.

Portanto, foi definida uma Sub-Região Especial DRENURBS na Regional Pampulha, dentro do processo deste Orçamento Participativo, em caráter extraordinário.

Recursos eventualmente liberados dessa maneira serão redistribuídos proporcionalmente às demais sub-regiões que atingirem sua quota de presença dentro da respectiva regional. Se nenhuma região atingir o mínimo, as respectivas sobras retornarão ao Tesouro Municipal.

## 7- PARTICIPAÇÃO E ESCOLHA DOS DELEGADOS

Na Segunda Rodada, por sub-regional, os moradores da respectiva sub-região (com comprovação obrigatória de endereço para as sub-regiões especiais), acima de 16 anos, irão pré-selecionar as demandas, segundo o teto de obras definido por sub-região. Também deverão escolher seus delegados ao Fórum Regional.

Para o OP 2003/2004, os delegados serão escolhidos da seguinte maneira:

- 1 - delegados em função da presença;
- 2 - 1 delegado, a representante de Associação Comunitária legalmente estabelecida.

A escolha dos delegados pela presença tem o mesmo critério do OP 2001/2002:

- 1 delegado/a para cada 10 presentes até o limite de 200 moradores presentes;
  - + 1 delegado/a para cada 15 presentes, no intervalo de 201 a 400 presentes;
  - + 1 delegado/a para cada 20 presentes, acima de 400 presentes;
- > para cada delegado/a escolhido/a deverá ser eleito/a um/a suplente.

## 8 - CARAVANA

A Caravana de Prioridades é parte essencial do OP. Para que o/a delegado/a tenha condição de votar as prioridades da sua região, ele/ela deve conhecer de perto cada demanda pré-selecionada. Por isso, no OP 2003/2004, como no OP 2001/2002, a participação na Caravana é obrigatória para que o/a delegado/a assegure seu direito de voto no Fórum. Se nem o/a efetivo/a nem o/a respectivo/a suplente comparecer haverá a perda da delegação.

Na Caravana é fornecida a estimativa de custo de cada demanda pré-selecionada.

## 9 - FÓRUM REGIONAL

No Fórum Regional, os delegados aprovarão uma proposta de plano de obras, de acordo com as Normas de Funcionamento do Fórum Regional do OP 2003-2004.

O Plano de Obras Regional será de 14 empreendimentos ou 14 + 1, se ainda houver recursos.



**OP - BELO HORIZONTE****2007/2008**

## **METODOLOGIA DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 2007/2008**

### **INTRODUÇÃO**

Ao longo dos 13 anos de gestão democrática e participativa o Orçamento Participativo de Belo Horizonte consolidou-se como instrumento de integração da participação popular no planejamento da cidade. Neste sentido, duas novas orientações estão sendo agregadas ao OP 2007/2008: a aprovação de um empreendimento no valor de R\$ 2.250.000 (dois milhões duzentos e cinquenta mil reais), em cada Regional, e a votação, pela internet, para a escolha do referido empreendimento. Desta forma, o Orçamento Participativo amplia o patamar de participação já atingido até aqui, incluindo novos atores no processo e fortalecendo a interação do OP com as intervenções urbanas e sociais de grande importância para as regionais.

#### **1- RECURSOS OP REGIONAL**

O recurso destinado ao OP 2007/2008 é de R\$ 100.250.000,00 (cem milhões duzentos e cinquenta mil reais), aproximadamente 25% acima do OP 2005/2006. Desse montante, R\$ 80.000.000,00 (oitenta milhões de reais) são destinados ao processo do OP Regional (presencial) e R\$ 20.250.000,00 (vinte milhões duzentos e cinquenta mil reais) às intervenções que serão votadas pela internet.

No OP 2007/2008 o IQVU continuará sendo o instrumento para a distribuição dos recursos, considerando os dados do censo de 2000. O IQVU - Índice da Qualidade de Vida Urbana, que mede a oferta de equipamentos e serviços, vem sendo adotado como parâmetro de distribuição de recursos desde o OP 2001/2002, juntamente com o critério de população. Desta forma, continuaremos tendo uma distribuição de recursos diretamente proporcional à população e inversamente proporcional ao IQVU. Ou seja, quanto mais populosa e com menor IQVU, mais recursos a regional recebe.

O recurso destinado para votação na internet será dividido igualmente entre as regionais.

A divisão das regionais em áreas menores, denominadas Unidades de Planejamento - UP totalizam 81, como um todo, sendo que os grandes aglomerados de vilas se constituíram em UP independentes. A UP UFMG não participou da distribuição de recurso por tratar-se da área Campus Universitário.

aspectos relativos à oferta de bens e serviços urbanos (qualidade de vida) para as 80 Unidades de Planejamento (UP) de Belo Horizonte: Abastecimento, Cultura, Educação, Esportes, Habitação, Infra-estrutura urbana, Meio Ambiente, Saúde, Serviços Urbanos e Segurança Urbana. Além de contemplar os equipamentos e serviços existentes de cada uma das UP, procurou-se incorporar nos cálculos o acesso social da população residente a estes bens e serviços, medido através da renda.

A utilização do IQVU, como critério de distribuição de recursos no Orçamento Participativo permite maior equidade e justiça na aplicação dos recursos públicos. Para efeito do OP 2007/2008, as UP foram agrupadas nas tradicionais sub-regiões do Orçamento Participativo (ver quadro 1). Para efeito da deliberação popular, os recursos das UP foram totalizados para as sub-regiões correspondentes (ver quadro 2). Assim, teremos uma distribuição sub-regional dos recursos como no OP 2005/2006.

## *2 - AS SUB-REGIÕES ESPECIAIS*

Das 80 UP de Belo Horizonte que participaram do processo, foram desmembradas as 26 que apresentaram maior IQVU (na Regional Centro- Sul as UP Barro Preto, Centro, Francisco Sales, Savassi, Prudente de Morais, Santo Antônio, Anchieta/Sion, Serra, Mangabeiras, São Bento/Santa Lúcia e Belvedere; na Regional Leste as UP Instituto Agrônomo, Floresta/Santa Tereza e Santa Inês; na Regional Nordeste a UP Cristiano Machado; na Regional Noroeste as UP Caiçara, Padre Eustáquio e PUC; na Regional Oeste as UP Jardim América, Barroca e Estoril/Buritis; na Regional Pampulha as UP Santa Amélia, Pampulha, Jaraguá, Castelo e Ouro Preto).

Estas sub-regiões especiais visam a criação de um espaço de ampliação e de fortalecimento do processo do OP, mobilizando segmentos sociais ainda pouco envolvidos e integrando suas demandas às regras de deliberação popular das prioridades orçamentárias.

O recurso destinado à discussão nessas sub-regiões especiais continua sendo o mesmo do OP 2005/2006.

Nos Fóruns Regionais, todos os delegados votarão também nas obras dessas sub-regiões e vice-versa.

## *4 - Metodologia do OP*

### 3 - APROVAÇÃO DAS PRIORIDADES

A aprovação dos empreendimentos do OP 2007/2008 se dará da seguinte maneira:

- ! na primeira rodada, de caráter regional, haverá a distribuição dos formulários de reivindicações de obras e a apresentação pela Prefeitura das diretrizes técnicas para seu preenchimento;
- ! na segunda rodada, de caráter sub-regional, haverá a pré - seleção das reivindicações e a escolha dos delegados;
- ! na caravana regional de prioridades os delegados visitam as demandas pré selecionadas para maior conhecimento;
- ! nos Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias haverá a aprovação do Plano Regional de Empreendimentos e a eleição dos representantes da COMFORÇA- Comissão de Fiscalização do Orçamento Participativo.
- ! Será aprovado via internet um empreendimento por regional escolhido entre aqueles indicados pela PBH e pela COMFORÇA de cada regional.

### 4 - LIMITE DE OBRAS

Como os recursos municipais não são suficientes para atender todas as carências da população de uma única vez e a Prefeitura não dispõe de uma capacidade operacional para executar um grande e simultâneo volume de obras, o OP, que é o exercício democrático de escolha das prioridades, estabelece um limite de aprovação das obras compatível com tais limitações.

O limite do OP 2007/2008 será o mesmo dos anos anteriores: 14 empreendimentos aprovados por Regional acrescido de um empreendimento restrito a sobra de recursos do OP Regional mais o empreendimento eleito via internet.

### 5 - OS FORMULÁRIOS

Os formulários serão distribuídos na primeira rodada às lideranças comunitárias.

As demandas apresentadas deverão ser acompanhadas de ata com assinatura, de pelo menos, 10 moradores.

A Secretaria de Administração Regional Municipal (SARMU) fará uma triagem de todas as demandas para verificar se enquadram nas diretrizes técnicas estabelecidas. Caso haja algum impedimento legal ou técnico, a comunidade deverá substituir a reivindicação.

## 6 - PRESENÇA MÍNIMA

Com a distribuição dos recursos por sub-região, cada uma delas deverá ter, pelo menos, uma obra aprovada dentro do seu teto de recursos, sendo essa a garantia, condicionada a uma taxa mínima de presença por sub-região, de que os recursos não serão automaticamente assegurados com uma participação pequena da população. Este critério é o mesmo do OP 2003/2004, que se distinguiu dos anteriores, que não exigiam que toda sub-região tivesse um empreendimento aprovado.

Essa taxa mínima foi definida para as sub regiões em 0,5% (meio por cento) da população da sub região, conforme o censo de 2000 (**ver quadro 2**). Para as sub-regiões **especiais** a taxa de comparecimento mínimo guarda correspondência com o montante de seus recursos em relação aos recursos das demais sub-regiões. Para que uma sub-região possa contar com a totalidade dos recursos a ela destinados, deverá atingir, na segunda rodada, o comparecimento mínimo. Um comparecimento abaixo da quota mínima levará a uma diminuição proporcional dos recursos, ou seja, se o comparecimento for de 60% do mínimo a sub-região perderá 40% dos seus recursos.

Recursos eventualmente liberados dessa maneira serão redistribuídos proporcionalmente às demais sub-regiões que atingirem sua quota de presença dentro da respectiva regional. Se nenhuma região atingir o mínimo as respectivas sobras retornarão ao Tesouro Municipal.

## 7 - PARTICIPAÇÃO E ESCOLHA DOS DELEGADOS

Na Segunda Rodada, por sub-regional, os moradores desta (com comprovação obrigatória de endereço para as sub-regiões especiais), acima de 16 anos, irão pré selecionar as demandas, segundo o teto de obras definido por sub-região. Também deverão escolher seus delegados ao Fórum Regional.

Para o OP 2007/2008, os delegados serão escolhidos da seguinte maneira:

- ! delegados em função da presença;
- ! 1 delegado/a representante de Associação Comunitária legalmente estabelecida.

A escolha dos delegados pela presença tem o mesmo critério do OP 2005/2006:

! 1 delegado(a) para cada 10 presentes até o limite de 200 moradores presentes;

! + 1 delegado(a) para cada 15 presentes, no intervalo de 201 a 400 presentes;

! + 1 delegado(a) para cada 20 presentes, acima de 400 presentes; para cada delegado(a) escolhido(a) deverá ser eleito(a) um(a) suplente.

#### 8 - CARAVANA

A Caravana de Prioridades é parte essencial do OP. Para que o(a) delegado(a) tenha condição de votar as prioridades da sua região, ele(a) deve conhecer de perto cada demanda pré selecionada. Por isso, a participação na Caravana é obrigatória para que o(a) delegado(a) assegure seu direito de voto no Fórum. Se o (a) efetivo(a) ou o(a) respectivo(a) suplente não comparecer haverá a perda da delegação.

Na Caravana é fornecida a estimativa de custos de cada demanda pré selecionada.

#### 9 - FÓRUM REGIONAL

No Fórum Regional, os delegados se dividirão em grupos para aprovar uma proposta de plano de obras, na seguinte seqüência:

1º) apreciarão em primeiro lugar aquelas demandas, se houver, cujo custo estimado tiver sido superior à quota da sua sub região, podendo escolher 1 (uma) delas ou nenhuma; no caso da escolha, o financiamento dessa obra será feito pela totalidade do recurso da sub-região em que se encontra e proporcionalmente pelas demais, quando então suas quotas serão recalculadas;

2º) em seguida, os delegados, em grupos, discutirão chapas de empreendimentos por sub-região, num total de 14 por regional (ou 13, se houver sido aprovada antes 1 obra), respeitando-se as quotas de recursos sub regionais;

3º) as diferentes propostas de chapas serão apreciadas em plenário, escolhendo-se a de maior votação;

4º) se, após a escolha das obras, sobrar recursos, poderá ser eleita mais 1 obra, desde que seu custo não ultrapasse a sobra.

#### 10- SUB-REGIÃO ESPECIAL DRENURBS - PAMPULHA

O critério de distribuição de recursos, considerando a população e o IQVU, foi adotado para propiciar a equalização do nível de urbanização nas diversas regiões da cidade e nortear o acesso aos investimentos públicos. Mas, a aplicação deste critério a regiões como a Pampulha representou uma redução significativa em relação ao montante de recursos originalmente destinados, que pode ser explicada pelos aspectos retratados dentro do índice e que, no caso da Pampulha, apresenta altos valores de oferta de serviços urbanos públicos e privados, além do número de habitantes, inferior ao das demais regiões.

A Pampulha é uma região que possui características peculiares, principalmente quanto ao aspecto sanitário-ambiental. Sua importância extrapola os limites regionais. A Prefeitura de Belo Horizonte, por meio do DRENURBS - Programa de Recuperação Ambiental e Saneamento dos Fundos de Vale e dos Córregos em Leito Natural de Belo Horizonte, está desenvolvendo diagnósticos e projetos visando a despoluição de 135 km de cursos d'água, abrangendo 73 córregos. Dentre as bacias elementares em estudo, várias pertencem à Bacia da Pampulha.

Considerando estas características, será definido um recurso dentro do Orçamento Participativo a ser destinado a uma intervenção prevista nos diagnósticos sanitário-ambientais do DRENURBS, dentre as bacias elementares situadas na regional, apontada pela população.

Portanto, no OP 2003/04 foi definida a Sub-Região Especial DRENURBS, na Regional Pampulha, dentro do processo do Orçamento Participativo, em caráter extraordinário. Tendo em vista a persistência das condições, esta sub-região será mantida no OP 2007/08.

#### 11 - A INTEGRAÇÃO URBANO SOCIAL

No OP 2007/2008 será dada continuidade a integração urbano - social adotada no OP 2005/2006 , através da definição das intervenções sociais e urbanas, priorizando as áreas de maior vulnerabilidade. O BH CIDADANIA, que já propunha a articulação intersetorial das políticas sociais, ganha a participação das políticas urbanas, ampliando a intersetorialidade, além de potencializar seus resultados. Isto se traduz na articulação das intervenções físicas conquistadas através do OP com as políticas sociais que integram o Programa BH Cidadania.

As áreas prioritárias para inclusão social (Estrato I), onde as condições de pobreza estão concentradas geograficamente na cidade, serão o foco principal para atendimento pelo Programa BH Cidadania.

A definição básica do OP 2007/2008 segue critérios semelhantes aos utilizados no OP 2005/2006 na distribuição dos recursos. Estes recursos serão acessados pela população agrupada por sub-região e condicionados a uma cota mínima de participação.

As demandas apresentadas pelas comunidades localizadas no Estrato I das áreas prioritárias para inclusão sócio-espacial receberão um peso que se traduzirá em fator multiplicador dos votos na segunda rodada e no Fórum Regional.

O peso será baseado na proporção da população do Estrato I em relação à população da Regional. As regionais que tem uma parcela maior de população receberão um peso maior para valorização das demandas situadas nestas áreas. O quadro 3 mostra os valores e pesos adotados segundo esta distribuição.

Na definição final, o Plano Regional de Empreendimentos do OP2007/2008 deverá conter, no mínimo, um empreendimento situado nestas áreas.

Os empreendimentos aprovados nas áreas situadas no Estrato I, comporão os critérios para definição das áreas de ampliação do BH Cidadania .

#### *12 - CRITÉRIO ESPECÍFICO PARA VOTAÇÃO DO EMPREENDIMENTO A SER ELEITO VIA INTERNET*

- ! Serão disponibilizados para votação via internet empreendimentos previamente selecionados pela Prefeitura e pela COMFORÇA;
- ! Será eleito aquele empreendimento que obtiver o maior número de votos;
- ! Será necessário apresentar o número do título de eleitor, para votação;
- ! Só votarão os eleitores de Belo Horizonte;
- ! Cada pessoa só poderá votar uma única vez;
- ! As pessoas podem votar em até 9 empreendimentos, desde que seja um por regional;
- ! Serão disponibilizados os equipamentos de todos os programas da Prefeitura de acesso à internet, para votação.



### 13 - DIRETRIZES GERAIS OP 2007/2008

- ! A solicitação deve estar localizada dentro do município de Belo Horizonte.
- ! Identificar uma e única demanda por bairro ou vila, de acordo com a relação de composição das UPs.
- ! As demandas de construção e/ou ampliação deverão estar vinculadas à existência de terrenos ou desapropriação e, em caso de doação ou permuta de terreno já deve estar efetivada (com aprovação da Procuradoria Geral do Município) antes da segunda rodada.
- ! Verificar se o terreno público indicado não possui sessão de uso para terceiros.
- ! Fica vetada a aprovação de terreno em um OP e a construção de equipamento em outro OP.
- ! Ficam vetadas parcerias informais para construção (obras).
- ! A localização das demandas deverá seguir o Plano Diretor, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e os PGEs Planos Globais Específicos. Deverão ser observados os Programas Especiais já desenvolvidos ou em desenvolvimento: VIURBS, PROPAM, Saneamento para Todos/DRENURBS, dentre outros.
- ! É vetada a aprovação de recurso exclusivamente para projeto, tanto de infra-estruturas quanto de edificações.
- ! É vetada aprovação de parte de recurso, inclusive para projetos.
- ! Fica vetada a aprovação de execução de obras de edificações e de infra-estruturas viárias em Áreas de Preservação Ambiental, à exceção de obras que visem a conservação ambiental destas áreas (públicas ou privadas) e que tenham parecer favorável da SMAMA ou da Fundação de Parques, conforme o caso.
- ! Na construção e, em alguns casos, na ampliação deverão estar incluídos os gastos com equipamentos e, no caso de custeio, será calculado por um ano, considerando o décimo terceiro salário para recursos humanos.
- ! Assegurar nas construções, reformas ou ampliações de equipamentos públicos as condições adequadas de acessibilidade para pessoas portadoras de deficiências especiais, idosos e crianças, considerando a NBR 9050/2004.
- ! Os pareceres deverão ser dados pelas Secretarias Temáticas, articuladas com as respectivas Gerências temáticas das SARMUs. As Secretarias Temáticas deverão, portanto, previamente, analisar as demandas reprimidas nas diversas áreas, identificando-as nestas diretrizes.
- ! A inclusão de agrupamento de vias em um mesmo formulário de demanda será permitida, desde que estejam dentro de uma mesma Unidade de Planejamento.

### 10 - Metodologia do OP

! Deverá ser verificada a disponibilidade de área para a implantação de via e de escadaria, evitando-se, tanto quanto possível, as desapropriações.

! Se a análise da relação custo/benefício pelo vistoriador / coordenador específico de Vistorias de Edificações indicar a inviabilidade econômica do terreno proposto para implantação do equipamento deverá ser escolhido outro terreno pela SARMU.

! Fica vetada a aprovação de empreendimentos em áreas que sejam de domínio do DNIT, DER, RFFSA, FCA, DEMETRÔ/CBTU e do Estado.

! Não será permitida dentro da política de Assistência Social a construção de equipamentos, como: CACs, Centro Social, Centro de Integração, Centro-Dia para portadores de deficiência e idosos.

! Para que sejam realizadas intervenções (ampliação, reforma ou implantação) de um equipamento a área destinada deve ser de propriedade do município.

! Se tratar de área verde deverá ter anuência da Secretaria Municipal Adjunta de Meio Ambiente.

**OP - BELO HORIZONTE****2011/2012*****METODOLOGIA DO OP***

O Orçamento Participativo é realizado em etapas bem definidas, através de discussões e deliberações sobre os recursos financeiros destinados à execução de empreendimentos prioritários aprovados pela população.

## COMO FUNCIONA O OP

### 1ª Rodada

Informa qual o recurso disponível.

Expõe as diretrizes gerais.

Distribui os formulários (1 por bairro ou vila).

**Comunidade**

São realizadas reuniões nas comunidades para definir as demandas prioritárias e para preencher os formulários de solicitação.

**Prefeitura**

Técnicos da Prefeitura fazem a pré-triagem das solicitações de demandas para verificar se enquadram nas diretrizes técnicas.

**Comunidade**

Caso haja algum impedimento legal ou técnico, a comunidade deve preencher um novo formulário, substituindo a reivindicação por outra.

### 2ª Rodada

**Comunidade**

São realizadas assembleias por sub-regiões na regional onde acontece a pré-seleção das 25 solicitações de cada regional.

**Prefeitura**

Vistorias técnicas: as 25 demandas pré-selecionadas são vistoriadas e são elaboradas as estimativas de custo.

**Comunidade**

Nesta etapa são escolhidos os delegados que participarão da Caravana de Prioridades e do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias.

### Caravana de Prioridades

Todos os delegados visitam os 25 empreendimentos pré-selecionados pela Regional.

### fórum Regional de Prioridades Orçamentárias

São discutidas e aprovadas 14 obras por regional. Essas obras farão parte do Plano de Empreendimentos do OP e é eleita a Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Execução do Orçamento Participativo - Comforça.

### fórum Municipal de Prioridades Orçamentárias

A comunidade entrega ao Prefeito o Plano de Empreendimentos do OP.

## **Abertura Municipal**

A cada dois anos, a população é convidada para a solenidade de abertura do Orçamento Participativo, com a presença do prefeito, secretários e gestores municipais, membros da Comforça e comunidades.

## **Primeira Rodada**

Logo em seguida são realizadas as aberturas regionais do OP, onde são feitas:

- Apresentação do processo do Orçamento Participativo nas nove regionais: diretrizes, metodologia, calendário da rodada e valor dos recursos financeiros aprovados para cada região.
- Entrega dos formulários de solicitação de demandas à população.

## **Reunião por Bairro**

- Reunião presencial obrigatória realizada na comunidade para definir a demanda prioritária e preencher o formulário de solicitação. O gerente do Orçamento Participativo Regional deve ser informado da reunião para agendar a participação da regional.

**Importante:** *É obrigatória a elaboração de uma ata contendo, no mínimo, 10 assinaturas.*

- Entrega do formulário na regional para triagem e parecer técnico por parte dos diversos órgãos da Prefeitura para avaliação da demanda.

**Atenção:** *Se a demanda solicitada não for aprovada, por algum impedimento legal ou técnico, a comunidade deve preencher um formulário retificador, substituindo a solicitação por outra, e entregar à regional dentro do prazo estabelecido.*

## **Segunda Rodada**

São realizadas reuniões nas sub-regiões para:

- Pré-seleção de até 25 solicitações.
- Escolha dos delegados que irão participar do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias.
- Avaliação técnica do custo, estimado, dos 25 empreendimentos selecionados.

**Atenção:** *É exigida comprovação de endereço para todos os moradores das sub-regiões.*

## **Caravana de Prioridades**

- Os delegados eleitos para o Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias visitam os 25 empreendimentos pré-selecionados para conhecer de perto a realidade de cada solicitação.
- São distribuídas as planilhas de custos de cada empreendimento.

**Atenção:** *A participação é obrigatória para que os delegados assegurem seu direito de voto no Fórum, por isso é fundamental a assinatura na lista de presença no início e no final da caravana. Na ausência de delegado titular, este será substituído pelo seu suplente no Fórum. Se o delegado e seu suplente não comparecerem, haverá perda da delegação.*

## **Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias**

- São discutidos os 25 empreendimentos pré-selecionados para eleição de 14, que irão compor o Plano Regional de Empreendimentos do Orçamento Participativo.
- É eleita a Comissão de Acompanhamento, Fiscalização e Execução do Orçamento Participativo - Comforça.

## **Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias**

Solenidade de entrega do Plano de Empreendimentos do OP - que contém a relação dos empreendimentos aprovados pela Comforça - para o Prefeito, com a presença dos secretários e gestores municipais, integrantes da Comforça e comunidades.

## **CRITÉRIOS PARA ELEGER PRIORIDADES EM SUA REGIONAL**

### ***Limite de obras e recursos***

Limite de 14 empreendimentos por Regional acrescido de mais um, se houver sobra de recursos na regional, exceto para as sub-regiões especiais.

### **Sobra de recurso**

Se persistir sobra de recursos, pode ser eleita mais uma obra. A plenária irá decidir a utilização do recurso da seguinte maneira:

- Empreendimentos aprovados que foram divididos em trechos.
- Vilas e Favelas que possuem o Plano Global Específico - PGE.
- Divisão da sobra do recurso entre todos os empreendimentos aprovados no Fórum Regional.

### **Sub-região especial**

A eventual sobra de recursos na sub-região especial pode ser utilizada para os empreendimentos aprovados divididos em trechos ou ser dividida igualmente entre as demandas aprovadas no Fórum Regional.

### ***Presença mínima exigida***

- Para que uma sub-região tenha pelo menos uma obra aprovada, dentro da sua cota de recursos, é exigida uma taxa mínima de presença definida em 0,5% (meio por cento) da sua população conforme o censo de 2000.
- Para que uma sub-região possa contar com a totalidade dos recursos a ela destinada, ela deve atingir, na segunda rodada, o comparecimento mínimo de 0,5%.
- O comparecimento abaixo da quota mínima levará a uma diminuição proporcional dos recursos, ou seja, se o comparecimento for de 60% do mínimo, a sub-região perderá 40% dos seus recursos. Recursos eventualmente liberados dessa maneira serão redistribuídos proporcionalmente às demais sub-regiões que atingirem sua

quota de presença, dentro da respectiva regional, exceto para a sub-região especial que não participa dessa redistribuição.

- Para as sub-regiões especiais, a taxa de comparecimento mínimo guarda correspondência com o montante de seus recursos em relação aos das demais sub-regiões.

Atenção: Se nenhuma região atingir o mínimo de presença exigida, as respectivas sobras de recursos não serão utilizadas.

### CRITÉRIOS PARA ESCOLHA DE DELEGADOS

Escolha de delegados em função da presença

- 1 delegado(a) representante de Associação Comunitária legalmente estabelecida;
- 1 delegado(a) para cada 10 presentes até o limite de 200 moradores presentes;
- mais 1 delegado(a) para cada 15 presentes, no intervalo de 201 a 400 presentes;
- mais 1 delegado(a) para cada 20 presentes, acima de 400 presentes.

Atenção: Para cada delegado(a) escolhido(a), deverá ser eleito(a) um(a) suplente. O delegado deve ter idade acima de 16 anos.

### ORIENTAÇÕES PARA O FÓRUM REGIONAL

- Leitura do Regimento Interno do Fórum Regional, na abertura dos trabalhos, com o objetivo de deliberar sobre o seu funcionamento, devendo ser aprovado em plenária;
- Apreciação, em primeiro lugar, daquelas demandas cujo valor estimado tiver sido superior à quota da sua sub-região, podendo escolher 1 (uma) delas ou nenhuma; no caso da escolha, o financiamento dessa obra será feito pela totalidade do recurso da sub-região em que se encontra e proporcionalmente pelas demais, quando então suas quotas serão recalculadas;
- Votação dos empreendimentos, que serão apresentados por sub-região. Serão aprovados os empreendimentos com maior votação, respeitando-se as quotas de recursos das sub-regiões.



## CRITÉRIOS PARA ELEIÇÃO DA COMFORÇA

### O que é COMFORÇA

É uma comissão formada por pessoas da comunidade eleitas no Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias para acompanhar e fiscalizar o cronograma de obras aprovadas, a execução orçamentária, os gastos e a prestação de contas, relacionados às definições do Fórum. A função da Comforça é considerada de interesse público, portanto não pode ser remunerada.

**Importante:** A eleição da Comforça deve obedecer aos critérios estabelecidos no Regimento Interno do Fórum Regional de Prioridades Orçamentárias.

A Comforça deve ser composta de acordo com as seguintes faixas de delegados presentes na plenária:

- Até 180 delegados presentes - 20% (vinte por cento) dos delegados presentes;
- De 181 a 270 delegados presentes - 15% (quinze por cento) dos delegados presentes;
- De 271 a 360 delegados presentes - 12% (doze por cento) dos delegados presentes;
- Acima de 360 delegados presentes - 10% (dez por cento) dos delegados presentes.

**Atenção:** Cada sub-região deve estar representada na Comforça eleita. Se houver mais de uma chapa, a composição da Comforça deverá ser feita proporcionalmente ao número de votos recebidos em cada uma. Para cada titular deverá ser eleito um suplente, observada a delegação por bairro ou vila.

Os membros efetivos da Comforça representam a regional no Encontro Municipal de Prioridades Orçamentárias, onde é feita a entrega do Plano de Empreendimentos do Orçamento Participativo à administração municipal.

## **CHEGOU A HORA DE ESCOLHER AS PRIORIDADES PARA SUA REGIÃO. CONHEÇA AS DIRETRIZES GERAIS OP 2011/2012**

**Diretrizes:** Conjunto de instruções ou indicações para realizar uma ação

O OP 2011/2012 é realizado de abril a dezembro de 2010, observando os critérios gerais deste caderno e as diretrizes específicas descritas a seguir. Além disso, devem ser respeitadas todas as recomendações da legislação eleitoral em vigor (Lei 9504/97 alterada pela Lei 12034/09 - Normas para eleição).

### ***Recursos financeiros destinados ao OP 2011/2012***

**O recurso destinado ao OP REGIONAL 2011/2012 é de R\$ 110 milhões, distribuídos nas nove regionais.**

Duas ou mais sub-regiões podem somar seus recursos para aprovar empreendimentos de infraestrutura.

Em caso de proposta de empreendimentos de infraestrutura que envolva duas ou mais sub-regiões, os recursos serão distribuídos entre as sub-regiões levando em consideração o volume total das obras realizadas em cada uma, a partir de inspeção realizada pela SUDECAP.

**Atenção:** Na rodada do OP 2009/2010 foi permitido a utilização de recursos do OP 2011/2012, para aprovação de empreendimentos de infraestrutura. As regionais Barreiro, Centro-Sul, Nordeste, Noroeste e Oeste utilizaram parte desses recursos, que serão deduzidos do valor total deste ano destinado a cada sub-região.

**Importante:** A partir de 2010 não poderão ser aprovados empreendimentos de infraestrutura que demandem recursos financeiros dos OPs seguintes.

**TABELA DE COMPLEMENTAÇÃO  
RECURSO DO OP 2009/2010**

	SUB 1	R\$ 602.376,70
<b>BARREIRO</b>	SUB 2	R\$ 432.145,00
	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 1.034.521,70</b>
	SUB 3	R\$ 420.500,00
<b>CENTRO-SUL</b>	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 420.500,00</b>
	SUB 1	R\$ 560.313,37
	SUB 2	R\$ 1.364.590,66
<b>NORDESTE</b>	SUB3	R\$ 1.917.065,61
	SUB 5	R\$ 884.846,82
	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 4.726.816,46</b>
	SUB 2	R\$ 352.506,00
<b>NOROESTE</b>	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 352.506,00</b>
	SUB 1	R\$ 215.913,61
<b>OESTE</b>	SUB 4	R\$ 83.471,86
	<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 299.385,47</b>

**Solicitações de demandas:** No OP 2011/2012, para novos equipamentos, só serão permitidas solicitações previstas no planejamento de expansão das políticas setoriais, conforme indicado no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG e de acordo com os Projetos Sustentadores do BH Metas e Resultados. Devem ser observadas as diretrizes e o escopo definidos pelas Secretarias Municipais de Educação, Saúde, Política Urbana, Políticas Sociais e suas secretarias adjuntas.

**Projetos Sustentadores - BH Metas e Resultados:** A gestão pública compartilhada é uma das marcas de Belo Horizonte, por isso, o OP faz parte das ações do governo previstas no BH Metas e Resultados – um novo modelo de gestão estratégica, com uma permanente avaliação dos resultados das políticas públicas, dos programas e dos projetos em andamento. A Prefeitura elegeu 40 Projetos Sustentadores, que mobilizam recursos, tanto financeiros quanto humanos, capazes de tornar possíveis as transformações e o desenvolvimento da nossa capital. Eles fazem parte das 12 áreas de Resultados definidas pelo Plano de Governo apresentado à população. E também constam no PPAG 2010/2013 que foi aprovado em 2009 e que orienta o trabalho da Prefeitura nos próximos quatro anos.

**Atenção:** Além das solicitações de demandas previstas no PPAG e de acordo com os Projetos Sustentadores, podem ser contempladas:

área da Saúde: ampliação ou reforma dos Centros de Saúde, localizados em sede própria, ou construção de sede para substituição de prédios alugados.

área da Educação: ampliação ou reforma de Escolas Municipais e Umeis, localizadas em sede própria.

área da Cultura e de Políticas Sociais: reforma dos Centros Culturais e espaços BH Cidadania, localizados em sede própria.

Obras de Infraestrutura: solicitação de urbanização de vias (passarela, rotatórias, drenagem, pavimentação, abertura de via, etc.) e reforma de praças.

### **Custeio**

**Custeio:** Gastos com pessoal, material

de consumo e serviços de terceiros

As despesas com custeio serão calculadas por um ano, considerando o 13º salário para Recursos Humanos. Nos casos de construção e em alguns casos de ampliação de equipamento público, devem estar incluídos os gastos com mobiliário e equipamentos.

### **Indicação e localização dos Empreendimentos**

- Cada bairro ou vila pode solicitar uma única demanda, de acordo com a tabela de bairros e vilas publicadas em anexo.
- É permitido solicitar agrupamento de vias próximas, em um mesmo formulário, desde que as vias pertençam a uma mesma sub-região.
- Toda solicitação de construção, reforma ou ampliação de equipamentos públicos deve assegurar acessibilidade para pessoas com deficiências, idosos e crianças, considerando a Norma Técnica Brasileira (NBR 9050/2004) e a prevenção contra incêndio.
- O empreendimento solicitado não pode possuir cessão de uso para terceiros (o bem público não pode ser gerenciado por terceiros).
- Não será permitida a aprovação de empreendimentos em áreas que sejam de domínio do Estado de Minas Gerais, da União, do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte (DNIT), do Departamento de Estradas e Rodagem (DER), da Rede Ferroviária Federal SA (RFFSA), da Ferrovia Centro Atlântica (FCA) e do DEMETRÔ/CBTU.
- As demandas de construção e/ou ampliação devem estar vinculadas à existência de terrenos adequados, de propriedade do município, ou para desapropriação. Em caso de doação ou permuta de terreno, os procedimentos da Procuradoria Geral do Município (PGM) devem ser providenciados antes da segunda rodada. A definição final da escolha do terreno é de competência da Prefeitura de Belo Horizonte.
- Não será permitida a aprovação de terreno sem vinculação com um empreendimento.
- Não será permitida a aprovação de obras de edificação e de infraestrutura viária em áreas de Preservação Ambiental, à exceção de obras que visem à conservação ambiental dessas áreas (públicas ou privadas) e que tenham parecer favorável da Secretaria Municipal do Meio Ambiente ou da Fundação de Parques Municipais, conforme o caso.
- Não será permitida parceria informal para construção.

· A demanda solicitada deve estar localizada dentro do município de Belo Horizonte

**Atenção:** As solicitações de empreendimentos devem obedecer às diretrizes dos seguintes programas e projetos: Vila Viva, Centro Vivo, Programa de Reestruturação e Integração do Sistema Viário do Município de Belo Horizonte – VIURBS, Programa de Recuperação Ambiental da Bacia da Pampulha – PROPAM e Saneamento para Todos.

- O local da intervenção solicitada deve obedecer às normas do Plano Diretor, da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, do Código de Posturas e dos Planos Globais Específicos (PGEs).
- Se a análise da relação custo/benefício, elaborada pela Prefeitura, indicar a inviabilidade econômica da localização do terreno, proposto para implantação do equipamento, outro terreno deve ser escolhido pela Secretaria Municipal de Administração Regional.

#### **Pareceres de solicitações**

**Importante:**

- Todas as demandas solicitadas serão avaliadas pelos técnicos da Prefeitura, de acordo com as diretrizes do OP e a legislação vigente.
- Os pareceres técnicos deverão ser assinados pelo órgão gestor responsável pelo empreendimento

**ANEXO E - Exemplos de atas do COP - Conselho do Orçamento Participativo de  
Porto Alegre**

Documentos anexados:

1) ATA no. 25 - DATA: 13/10/2005

Pauta: DEMHAB

2) ATA no. 34 - DATA: 17/11/2005

Pauta: (livre)

3) ATA: N.º 44 - DATA: 05/01/ 2006.

Pauta: discussão alteração regimento interno

4) ATA 02 - DATA: 19/01/2010

Pauta: alteração do regimento



**Prefeitura Municipal de Porto Alegre**

**Secretaria de Coordenação Política e Governança Local  
Gerência do Orçamento Participativo**

**Conselho do Orçamento Participativo**



## Sessão Plenária

**Seção Ordinária do dia 13 de outubro de 2005.**

ATA Nº 25

PAUTA: DEMHAB

**CONSELHEIRO SÉRGIO AMARAL (Coordenador):** Boa-noite. Declaro abertos os trabalhos. As inscrições para os informes podem ser feitas. Com a palavra a conselheira Jane Brochado. **CONSELHEIRA JANE BROCHADO (Região Partenon):** Boa-noite a todos. Participei, segunda-feira, da reunião do Conselho de Cientes da Carris e fiquei bastante chateada, porque havia três pessoas na reunião. A primeira proposta foi que se fechasse o Conselho, que ele fosse extinto. Acho importante que todos os fóruns em que o povo de Porto Alegre pode deliberar continuem abertos e atuais. Não adianta nada a gente ficar parado na esquina reclamando, quando podemos reclamar para o órgão competente e não vamos! Foram nomeadas várias pessoas daqui do COP para participarem do Conselho. Várias pessoas deram o seu nome e todos eles estão ali, ou seja, o governo veio e deu a data, o horário, forneceu as informações direitinho e o pessoal não comparece? Não querem participar? Tudo bem. Mas, então, nomeie alguém da sua comunidade para que o Conselho não feche, que mais uma porta não se feche! Já está difícil trabalhar com algumas portas abertas, imaginem se começarmos a fechar mais uma? E aí vamos ficar fazendo o que? Vamos reclamar? Vamos ficar olhando a banda passar? Vamos procurar nos ligar, pessoal. Era isso. **CONSELHEIRA ADACLIDES (Região Restinga):** Boa-noite, exatamente um informe, mas eu preciso pedir a colaboração de todos para saber se na terça-feira que vem podemos estar às 16 h 30 min para a reunião da Comissão de Habitação. Não podemos deixar seguir do jeito que está! Eu gostaria muito que o pessoal colaborasse. Se não vamos passar todo o ano sem nos reunirmos. Ou tomamos uma posição ou vamos ficar sem saber o que está acontecendo. Quero saber se podem levantar a mão aqueles que concordam? Porque como é um de cada região é necessário que estejam na reunião às 16h30 min. Existe uma Comissão de Habitação composta por uma pessoa por região. Então, terça-feira, pedimos ao Júlio que está aqui presente que consiga para nós esta sala. É possível? Caso não consiga, por favor, avise a todos e onde é que pode ser a reunião. **CONSELHEIRA ROSE (Temática de Educação, Esporte e Lazer):** Boa-noite a todos. Eu gostaria de prestar uma homenagem, aliás, não sei bem se é uma homenagem, mas é que o conselheiro Felisberto da Região Glória teve uma atuação direta em homenagear a Escola Professora Ivone Vetorello que aconteceu na terça-feira, na Câmara de Vereadores onde ele foi muito citado, mas o conselheiro não estava presente. A escola, direção, funcionários e ex-alunos agradecem toda a participação que ele teve nesta homenagem. **CONSELHEIRA MARLENE (Região Restinga):** Boa-noite. O meu primeiro informe é que estamos trabalhando na região a Semana da Restinga. As nossas reuniões acontecem nas quartas-feiras, às 19 horas. As regiões que quiserem se agregar a nós para participarem da Semana da Restinga, estão convidadas, porque quanto mais pessoas se somarem a esse evento, melhor! A outra questão, na verdade, é uma solicitação ao governo para que dê uma conversada com a PROCENPA sobre os computadores. Porque os computadores do CAR não estão funcionando a mais de uma semana. Isto é complicado na região para encaminharmos documentos ou fazermos ofício. O pessoal está enlouquecido, porque não consegue trabalhar. Então, peço ao governo que veja isto para nós. A PROCENPA está mandando pessoas para lá que não estão conseguindo resolver nada. Ou não sabem ou não têm competência mesmo! Era isso. **CONSELHEIRO DILMAIR (Temática Cultural):** Boa-noite a todos e a todas. Cumprimento a Mesa e os nossos visitantes, principalmente o pessoal da Cidade que está sempre conosco aqui. A minha comunicação, primeiramente é

Bem, não é



labores dos *oficineiros* das Oficinas Culturais que acontecem dentro do Programa Descentralização da Cultura. A gente já tentou por várias vezes acionar a SMC, mas está sendo muito complicado. Ontem pela manhã tive uma reunião com o secretário Toni Proença para tentar sensibilizá-lo e ele me garantiu que vai fazer contato com a Secretaria para que seja agilizado o pagamento. A outra questão é sobre a Semana da Consciência Negra que acontece todos os anos em Porto Alegre, de acordo com a Lei 6986/91 na qual os órgãos de governo como a Secretaria da Cultura, a SMED e a FASC estão descumprindo esta lei e não convocaram o Seminário Popular no qual trata a lei. Então, estão desrespeitando a Legislação não convocando a comunidade para participar e organizar a Comissão Organizadora. Também quero trazer aqui, em relação à Dr<sup>a</sup> Cláudia Brito representante jurídica da Secretaria da Saúde, que na última reunião em que não pude participar, ela questionou a minha denúncia. A denúncia foi feita. Fiz a denúncia aqui, ao vivo e consta na ata! Acho que a Secretaria da Saúde é que tem que averiguar. Eu venho para solicitar providências por parte da Secretaria, porque no Abrigo Felipe Diel houve o registro policial da ocorrência, então eles são quem devem correr atrás. Eu não vou andar em delegacia, em Brigada Militar. Fiz a denúncia e ela consta em ata! Obrigado. **CONSELHEIRA VALDÍVIA (Temática Saúde e Assistência Social):** Boa-noite. Estou aqui para fazer um convite para a Primeira Conferência Municipal de Gestão do Trabalho e da Educação da Saúde que começa amanhã, dia 14, 15 e 16 de outubro na Faculdade de Odontologia. A Conferência é voltada aos trabalhadores de Saúde onde será discutida a problemática dos processos de trabalho que geram a transformação, a estratégia de educação e o permanente papel da formação para o SUS em Porto Alegre. Ela é voltada para a formação de trabalhadores para que eles saibam trabalhar, discutir e atender à população. Um dos assuntos está voltado para os problemas dos PSF's onde é colocado que os profissionais que entram nestas equipes não sabem trabalhar com agente de saúde. Esta é uma das pautas que vai ser discutida. O Felisberto vai falar depois sobre um projeto que foi dito para nós, segunda-feira, na Temática Saúde e Assistência Social que não era um projeto, mas que foi só uma troca de um diretor que estava assumindo. Mas aqui está dizendo que foi lançado um projeto. **CONSELHEIRO JAKUBASZKO (Temática Educação, Esporte e Lazer):** Boa-noite a todos. Terça-feira, na reunião anterior, deixamos passar uma data que se comemorou, infelizmente, pela perda de uma pessoa que na política representou muito para o Brasil que foi Ulisses Guimarães. Quero aproveitar como conselheiro da Temática Educação, Esporte e Lazer e agradecer ao conselheiro Felisberto da Região Glória pelo trabalho que fez em relação à Escola Vetorello como citou, aqui no COP, a conselheira Rose. Falamos algumas vezes, assim como as duas Janes da Região Partenon também falaram, mas queremos lembrar que no dia 23 do corrente mês será a festa de aniversário do Bairro Partenon. Possivelmente, a gente vai ter um grenalzinho de veteranos. Portanto, esperamos todos lá! No final da reunião de hoje vamos sortear dois convites para um evento que vai ocorrer no Mercado Público que é um jantar de aniversário e que faz parte do processo. Infelizmente, só chegaram dois convites, por isso, vamos sortear entre os conselheiros que estão aqui presentes. Então, vamos ficar até o final da reunião para ver se pegamos um convite! Obrigado. **CONSELHEIRA LAURA (Região Eixo Baltazar):** Na realidade, eu gostaria de um esclarecimento do governo em relação aos apartamentos que vão ser construídos. Quero saber por onde passou esta discussão. Até porque quem está fazendo o cadastro é o DEMHAB. Então, quero saber quem foi consultado, porque somos conselheiros da região. Quero saber por quem passou a discussão da construção destes apartamentos no Leopoldina. Sair nos jornais, a imprensa divulgou que o DEMHAB estava fazendo o cadastramento. E também quero saber como é que vai ser a sistemática da Governança Solidária Local? Pois em reunião que foi lançada a Governança na região disseram que as reuniões seriam uma vez ao mês. Na nossa região já está na data só que CROP não sabe informar quando tem uma nova agenda na reunião da Governança. **CONSELHEIRO PAULINHO RUBEM BERTA (Região Eixo Baltazar):** Quero justificar as minhas faltas, tendo em vista os problemas que aconteceram na Região, principalmente no meu bairro como o assalto ao Colégio Grande Oriente e das quatro pessoas da mesma família. Isso desencadeou uma série de reuniões na comunidade, inclusive com o prefeito Fogaça e com o secretário de Segurança. Esta é a justificativa e tive alguns problemas de ordem particular. Era isso que eu queria esclarecer. Obrigado. **CONSELHEIRO SÉRGIO AMARAL (Coordenação):** Conselheiro, sem o prejuízo do encaminhamento normal, ou seja, por escrito. **CONSELHEIRA MARIBEL SANTOS (Região Centro Sul):** Boa-noite a todos. Quero fazer um esclarecimento ao nível de organização porque na última reunião do dia 11 de outubro a Dona Rosa veio aqui na frente, não se identificou como delegada da Temática ou da Região – quero que fique registrado – falou sobre os asfalto nas Três Meninas, vocês devem estar lembrados, que as pessoas estavam acostumadas a comerem pó e tudo mais e trouxe pessoas da comunidade. Só que para a Temática que ela vai reclamar, a demanda que ela vai reclamar, hoje, os conselheiros desta Temática são o seu Boa Nova e o seu Rui. Ela disse também que na SMOV pediram que ela procurasse a Região. Só que os conselheiros da Região sou eu Maribel Santos e a Tânia Tubino. Então, o que acontece? Nós estávamos presentes aqui quando ela se disse delegada. Quando a Mesa pediu autorização à plenária para ela poder falar ou não, pediram para os três delegados ao mesmo tempo. Sugiro que quando o

conselheiros não estejam aqui. Neste ano, estamos trabalhando. Porque não vai ter razão comparecermos aqui na terça e na quinta-feira! É uma sugestão. **CONSELHEIRO SÉRGIO AMARAL (Coordenação):** Atenção conselheiros, a lista de presença está aqui na frente com a Coordenação. Se alguém ainda não assinou, por favor, dirija-se até a Mesa.

**CONSELHEIRO SILVIO ALEXANDRE (Região Eixo Baltazar):** Boa-noite. Quero colocar duas questões sobre o Regimento, no capítulo 2 dos delegados. É sobre uma situação que está acontecendo na nossa região. Tem uma obra do PSF Nova Esperança que vai beneficiar Nova Esperança, Esperança Cordeiro e COOHAB Costa e Silva. Só que me parece que não foi criada uma Comissão de Obras. Então, neste sentido, eu gostaria de solicitar à Unidade do Orçamento que tivesse uma reunião, se for o caso, com o CAR para afinar estas questões e orientar o próprio CAR quanto a este trabalho. Porque acho que também é uma função do CAR poder ajudar a organizar as comissões. Isto é a letra J do Capítulo 2. E a letra P, com relação à função dos delegados de apreciar e emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra, alterar no todo ou em parte a proposta do PI referente às obras ou serviços. Hoje fomos convidados para uma reunião no GPO. A Laura e eu fomos à reunião realizada com o Ricardo e levantei naquele momento sobre esta minha dúvida e agora fui conferir no Regimento. Eles vão entregar o esboço dos PI's na Câmara de Vereadores, junto com o Orçamento do Prefeito, mas tem que passar nas regiões antes para que haja a avaliação do Fórum de Delegados. Inclusive, já tem uma avaliação técnica. Então, confesso que não entendi. Levantei esta dúvida para ele na hora - o Ricardo não está aqui agora - depois fui procurar no Regimento e estou vendo que tem problema nesta questão. Porque tem que ter uma prévia avaliação dos delegados e depois voltar para a aprovação do Plano de Investimento. Confesso que fiquei em dúvida. Júlio, acho que seria também uma tarefa de poder organizar e afinar com o CAR para trabalharmos melhor esses aspectos do Regimento na região. **CONSELHEIRO JOÃO FELISBERTO (Região Glória):** Deixa-me muito feliz a homenagem recebida pelo Colégio Ivone Vetorello, porque é uma instituição de ensino séria que dá oportunidade para aquelas pessoas que não puderam estudar na sua juventude. Mas, hoje estou aqui para falar sobre a questão do Copinaré. Quero dizer que quando defendi o companheiro Copinaré é por que o conheço há muito tempo. Ele trabalhou no CAR da nossa região e sempre foi uma pessoa dedicada, incansável. No entanto, eu não sabia o que estava acontecendo. Respeito muito a Coordenação assim como todos os conselheiros, independente de serem do lado do governo ou não. Por ocasião da nossa eleição, havia uma chapa que foi montada pela base do governo e que fez 160 votos, enquanto a nossa chapa fez mais de 500 votos e estamos aqui para defender a Região Glória. As coisas que estão certas e que já vinham dando certo, nós temos que bater palmas, mas há coisas que estão piorando. A nossa Cidade está sendo regida por pessoas amadoras, prepotentes, que não respeitam o que se vem fazendo há bastante tempo. Quem caminha por Porto Alegre vê que a questão do menor está cada vez pior, há cada vez mais crianças nas ruas. O OP não está tendo suas questões respeitadas. Então, não posso aceitar esse tipo de coisa. **CONSELHEIRO OMAR (Região Cruzeiro):** Tenho que votar a um assunto a que me referi na reunião passada, naquela que não citei o nome do companheiro que teria dito que eu me encontrava aqui em situação irregular. Não citei o nome, naquela oportunidade, porque ele não estava presente; hoje ele está é o Sr. Dilmair. Entre outras coisas ele disse: *"gostaria de solicitar à Mesa esclarecimento no que diz respeito ao assento que está sendo ocupado hoje pelo conselheiro Omar da Região Cruzeiro, por que, pelo que me consta, também não existe uma ata que comprove isto"*. Mais adiante ele menciona: *"Para concluir, em decorrência da irregularidade da situação do conselheiro Omar, eu gostaria de questionar a Coordenação da Mesa sobre toda a votação que foi apresentada pelo conselheiro Omar até o presente momento. Ela não tem validade nenhuma, porque ele não estava legalmente constituído enquanto conselheiro"*. Tenha paciência, é pretensão demais, é ignorância demais, companheiro Dilmair. Penso que o senhor tem que provar que não sou conselheiro legalmente constituído ou vir aqui se retratar. Se não fizer uma coisa ou outra, o senhor vai passar por leviano, por caluniador, por difamador. Ao meu ver o senhor deveria ter a hombridade de vir a este microfone e confirmar a sua denúncia mostrando para este plenário, provando para esta Cidade que aqui estou em situação irregular ou, então, venha aqui, seja homem, peça desculpas. **CONSELHEIRO PADILHA (Região Sul):** O Conselheiro Ronaldo, por motivos particulares, teve que se afastar por alguns dias, no entanto, o nosso companheiro Osvaldo está assumindo o lugar. Quero dizer que hoje ouvi pelo rádio que a rua tal estava sendo interrompida por uma passeata de crianças dos sem-terra. O que é que essas crianças querem? Onde está o Conselho Tutelar de Porto Alegre que não age? Criança não é para ser usada para qualquer coisa, para politicagem barata! Estou fazendo um repúdio a esse tipo de ação que está ocorrendo em Porto Alegre e também por não termos um conselho tutelar que se manifeste numa hora dessas. **CONSELHEIRO BOA NOVA (Temática de Circulação e Transporte):** Agradeço a esta plenária a homenagem que prestou à memória do genitor do nosso companheiro Rui Ribeiro. O companheiro Rui me telefonou pedindo que eu agradecesse em seu nome. Muito obrigado. Quero dizer à companheira que veio aqui falar a respeito da questão da Região Sul, circulação e transporte, que amanhã, casualmente, a Temática e a Região foram convocadas para uma reunião na SMOV, às 14h30min, para clarear assuntos daquela região. A reunião será com o

Secretário Cássia Carpes. Neste período de Comunicações quero me referir ao Jornal Centro, edição de outubro, que fez uma reportagem tendo várias opiniões a respeito do Orçamento Participativo. Esse Jornal circula na Região Centro, é distribuído, e muitos já devem ter visto que há uma matéria vasta a respeito, onde a ONG Cidade faz referências, o ex-Prefeito Raul Pont, conselheiro e delegado da Região – Felisberto Luisi e Juliano Fripp – e também é citado o nome do nosso companheiro da Cultura, o Conselheiro Dilmair, todos dando opiniões a respeito do OP. Quero lhes informar que entrei em contato com Paula Cassandra, coordenadora ou editora desse Jornal, pois como Conselheiro deste COP e como membro da Comissão de Comunicação, que foi recentemente eleita, me senti na obrigação de notificar ao Jornal do Centro que existe uma Comissão. Embora, absolutamente, não queira pautar a edição do Jornal, e muito menos a opinião dos que aqui estão, disse àquela senhora que havia a opinião de uma Comissão que seria a fala oficial do Orçamento Participativo e que seria a opinião do consenso, e não a opinião dessa ou daquela tendência pessoal. Solicitamos ao Jornal que, das próximas vezes, viesse até à Comissão ou à própria Coordenação do COP. **CONSELHEIRO ALGEU (Região Cruzeiro):** Em primeiro lugar gostaria de dizer ao Conselheiro Felisberto que a sua manifestação na reunião passada foi mal feita porque, em virtude de ele conhecer as pessoas, da maneira como conhece, jamais deveria ter feito aquele tipo de colocação. No entanto, quero te agradecer pelo fato de teres te retratado perante este Conselho. Quero me dirigir aos conselheiros da Temática OCDU para dizer que a Silva Paes tem 35 lotes relativos ao ano de 2002. (A Conselheira Neiraci, fora do microfone, informa que já foram tomadas providências) Bem, então agradeço aos companheiros da Temática. Aproveito para informar que a festa que o Bandeirão promoveu, ontem, pelo o Dia da Criança e pelo aniversário da Banda da Saldanha, contou com a presença de dez mil pessoas. Na oportunidade, distribuímos bolo e brincado para as crianças. Obrigado. **CONSELHEIRO SÉRGIO AMARAL (Região Cristal):** Não costume usar muito este microfone para fazer falas que não sejam do interesse direto da minha região, mas às vezes isso acaba acontecendo. Quero fazer uma rápida reflexão sobre a questão política, a nível nacional, que estamos vivendo e também sobre a falta de alternativa, que se ouve na mídia, da democracia participativa. Sabemos que o processo político, as instituições políticas estão em crise no Brasil e no mundo. O Brasil ainda com a crise mais agravada. Mas, não aparece nesse cenário de discussão, na mídia, qual é o momento apropriado para se abrir o debate sobre a democracia participativa. Se houvesse a democracia participativa, possivelmente esses problemas que vivemos não estariam acontecendo, e nós, defensores desse processo, não conseguimos os espaços que outros conseguem. Estou dizendo isso mais para que possamos buscar espaços, Boa Nova, que é um companheiro sempre interessado na fala dos outros e que espero seja um aliado, uma vez que faz parte da Comissão de Comunicação do COP, para nos ajudar a abri espaços na mídia a fim de que possamos levar a democracia participativa como uma alternativa para esse processo que está aí. Isso está caindo de bandeja para nós, está picando, é só enfiar! Sei que vai ser difícil, mas temos que tentar. Então, para finalizar, quero dizer que temos uma força muito grande, mas não a estamos utilizando. Este é o momento, vamos usar a nossa força porque está de bandeja. Obrigado. **CONSELHEIRO DILMAIR (Temática de Cultura):** Na verdade estou aqui em função do que o Conselheiro Omar falou. Acho que houve um mal entendido por parte do seu Omar. Na verdade não fiz nenhuma crítica à pessoa do Seu Omar, simplesmente cobre a Coordenação do COP e do governo a ata onde consta a eleição ou a nomeação do Conselheiro Omar na Região Cruzeiro. Fiz isso porque participei – assim como muitos que estão aqui – da assembleia daquela região e, pelo que lembro, quem foi eleito foi o Conselheiro Michael, só que, depois, apareceu o Seu Omar aqui como conselheiro. Conversei com o Michael e ele me informou não ter feito nenhuma renúncia formal. Não existe um documento assinado pelo Michael em que ele renuncie ao cargo para o qual foi eleito. Então, até por que trabalhamos com transparência neste Conselho foi que cobre a Coordenação essa ata. Pode até que o Seu Omar tenha sido eleito, de maneira legítima, numa reunião do FRON, mas eu preciso, e é um direito meu, cidadão, de um documento formal onde esteja identificada a renúncia do Michael e, depois, a ata do FRON onde conste a eleição ou a nomeação do Seu Omar. Não vejo nada demais nesse meu pedido, até por que participei daquela eleição, assim como o companheiro Jakubaszko. Na verdade, os conselheiros das temáticas acompanharam todo o processo das regiões e pelo que me lembro o companheiro Michael foi eleito como titular, eu não vi o nome do Seu Omar na chapa! **CONSELHEIRO SÉRGIO AMARAL (Coordenador):** Temos três delegados inscritos para se manifestarem: o Felisberto, da Região Centro; a Roberta, da Lomba do Pinheiro e a Beatriz, da Região Sul. Em virtude até da manifestação da Conselheira Maribel, consulto o plenário se esses três delegados podem-se manifestar. (Aqui escência do plenário). **DELEGADO FELISBERTO (Região Centro):** Obrigado a este Conselho pela lição de democracia e pela oportunidade que as pessoas têm de se manifestarem aqui. Agradeço de coração. Quero elogiar o Jornal do Centro, porque ele deu posições e em nenhum momento em que os delegados e conselheiros se manifestaram chegaram a colocar em cheque a questão do OP. Valorizaram as demandas da região. Quando se lê o jornal tem que se ler o jornal na íntegra! E não vir aqui e dizer que o jornal é tendencioso. O jornal representou uma visão da região e tem que ser respeitado. Vai ter oportunidade para várias pessoas se manifestarem. Então, o jornal é democrático. Não posso querer pautar o jornal, porque faço parte da

Comissão e tenho que estar lá dando opinião. É da Região Centro! Eu não vou me meter no Partenon, querendo dar *pitaco*. Acho que tem que se respeitar a autonomia da região e a autonomia da liberdade de imprensa. Em segundo lugar, quero elogiar a festa da Região Cristal. Não poderia deixar passar, porque me esqueci na reunião passada. Parabéns à Região Cristal! E por último, quero dizer que quando a gente não está presente num ato, não se pode ir a uma Temática e dizer que não foi o lançamento. Está aqui a prova. Foi o lançamento de um projeto que não passou em discussão no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, nem no Conselho Municipal de Assistência Social. Então, é lançamento de um projeto. Então, não me venham com conversa que não é lançamento de projeto. Quando a gente não participa e não vê o que foi lançado, a gente não se manifesta, primeiro vai verificar. Está aqui – eu disse que ia só me manifestar sobre dado oficial – Diário Oficial de Porto Alegre. Obrigado. **DELEGADA ROBERTA (Região Lomba do Pinheiro)**: Boa-noite. Agradeço a oportunidade de falar nesta plenária. Eu gostaria de entender um fato que ocorreu. Sou delegada da Temática Circulação e Transporte e apresentei algumas demandas da minha região, na qual represento 680 pessoas aproximadamente, e me foi colocado na Temática que seriam demandas da Região. Apresentei na Região e não foram aceitas, porque a minha Associação seria de invasão. Perguntei o motivo e só me disseram: porque sim! gostaria de um esclarecimento, porque as demandas não estão passando e representam tanto as pessoas que são de uma área irregular quanto as que não são de área irregular. Obrigada. **CONSELHEIRO SÉRGIO AMARAL (Coordenador)**: A Coordenação não tem conhecimento deste assunto. Vamos averiguar, portanto não podemos lhe dar uma resposta agora. Com a palavra a delegada Beatriz. **DELEGADA BEATRIZ (Região Sul)**: Venho a este microfone, porque eu já havia ficado surpresa quando algumas emendas da LDO foram vetadas pelo Executivo e não voltaram para discussão neste Conselho. Agora me surpreende mais ainda, quando no *site* da prefeitura sai: "outra inovação é que o Plano de Investimento contendo as obras eleitas e priorizadas pela população acompanhará a peça Orçamentária de 2006". Regimento Interno do Orçamento Participativo: "Outubro e dezembro, apresentação e votação da proposta de Plano de Investimentos em áreas técnica, financeira (...) nos fóruns de delegados regionais e temáticas com a presença do GPO, Secretaria Solidária de Governança Local e órgãos afins". Isso não foi feito. "Apresentação do Plano de Investimentos, de março a abril". Então, o RI e o Ciclo do OP foram modificados e isso me preocupa. Mas me preocupo mais ainda é com a falta de discussão com a comunidade. Porque muitas vezes uma demanda inviabilizada tecnicamente, quando discutimos na comunidade percebemos que ela não é inviável. Discutindo com a comunidade que conhece a sua realidade local, podemos viabilizar uma demanda que um técnico inviabiliza. Isto já aconteceu na nossa região. Então, temos que ficar atentos, porque o Plano de Investimentos não pode passar sem a discussão nos fóruns regionais. Há muito tempo não me manifestava neste microfone, mas neste momento achei fundamental fazer esta colocação a vocês conselheiros de todas as regiões da cidade. Obrigada. **CONSELHEIRO SÉRGIO AMARAL (Coordenador)**: Vamos passar ao governo para dar os seus esclarecimentos. **JÚLIO PUJOL (Unidade do Orçamento Participativo)**: Boa-noite. Vou começar pelo *Jornal do Centro*, porque fui o primeiro a questionar a qualidade da matéria vinculada no jornal. Não pelo conteúdo em si. E percebi que fui mal interpretado por alguns conselheiros como se eu estivesse fazendo uma crítica a ONG Cidade que acompanha o trabalho daqui do COP. Apenas disse que foi feita uma matéria sobre o Orçamento Participativo em que foram ouvidos alguns conselheiros e delegados, a ONG Cidade e, estranhamente, o ex-prefeito Raul Pont que foi prefeito meia dúzia de anos atrás e não foi ouvido nenhum membro do governo atual. Ou seja, as pessoas que trabalham na gerência do OP, as secretárias, o atual Prefeito não foram ouvidos! Então, isso caracteriza uma matéria parcial. Agora, não entro no mérito da matéria, nem dos depoimentos, mas é uma matéria que ouviu apenas um lado da moeda, não ouviu todos os atores! Apenas faço esta observação! Jornalisticamente isso é de má qualidade! Na questão do Dilmair sobre as Oficinas da Cultura, têm 79 Oficinas na Temática da Cultura funcionando na cidade. Realmente estão em atraso e o governo reconhece, porque há problema de caixa para pagar. O Dilmair não estava na última reunião da Cultura. Acertamos na Temática que estão pautados para a outra reunião os secretários da Cultura e da Fazenda para discutirem diretamente com a Temática e com os delegados. Estamos tentando chegar a uma solução para isso. Foi citado na última reunião que tinham *oficineiros* recebendo sem dar a Oficina. Entrei em contato com a Cultura nesta mesma reunião e não existe nenhum *oficineiro* recebendo sem trabalhar na Oficina. O que ocorre é quanto à data de vencimento. Na verdade, o que está acontecendo é que estão recebendo os *oficineiros* que assinaram o contrato primeiro, porque o prazo vence primeiro e assim vão recebendo na medida em que vencem os contratos. A questão da Laura sobre o Leopoldina vou deixar para o Severo responder. Foi comentado que a Governança Solidária não está acontecendo. Quero dizer que a Governança foi gestada e muito discutida, internamente, no governo. Neste mês de outubro e no mês de novembro vai ser instalada nas regiões de Porto Alegre. Estão sendo designados os agentes que vão cuidar da implantação da Governança nas regiões. Aproveito para convidar a todos que amanhã, sexta-feira, no 14º andar vamos estar reunindo a comunidade de Região Centro para instalar a Governança e começar a fazer um trabalho. Em relação ao que a Roberta falou vou ter que ir atrás de maiores informações. Quanto aos computadores do CAR Restinga que a Marlene falou quero dizer que não é só

Eu

lá. Isso ocorre na gerência do OP, nos outros CAR, porque os nossos equipamentos estão todos defasados. Os computadores que trabalhamos – acho que no DEMHAB deve ser assim também – são velhos. Quando o computador funciona, não funciona a impressora. Vamos ter que renovar os equipamentos da prefeitura. Vamos ver se no período de quatro anos a gente consegue. Porque realmente encontramos as condições de trabalho bastante precárias. Na Comissão de Obras, Sílvio, na região vamos ter que detalhar melhor e isso e ver o que dá para fazermos. Quanto ao que a Adacledes comentou sobre a Comissão de Habitação é louvável que a comissão se reúna. Só não posso, neste momento, dar garantia da sala porque tenho que examinar a agenda da sala 10 que é muito utilizada toda a semana por diversas entidades, então tenho que dar uma olhada. Mas, qualquer coisa, vamos procurar outra sala. Na nossa também não pode porque às 17 horas tem reunião da Coordenação, todas às terças e quintas-feiras. Provavelmente no 14º andar a gente consiga alguma sala para a reunião. Quanto à justificativa de falta tem um prazo que me parece ser de 15 dias depois que foi efetivada a falta com a assinatura de um conselheiro da região. Era isso. Obrigado. **CONSELHEIRO SÉRGIO (Coordenador):** O Felisberto está perguntando se a lista da reunião anterior vai ser respeitada. Como não temos essa lista, os que quiserem se inscrevam novamente. (Manifestações da plenária). O Diretor do DEMHAB está sugerindo que se passe direto para os questionamentos. (Pausa) O primeiro inscrito é o Conselheiro Marco Antônio. **CONSELHEIRO MARCO ANTÔNIO (Região Nordeste):** Quero ser bem prático. A minha preocupação é se vai sair alguma coisa das demandas de 2005 ou se vai ficar a promessa. Quero saber quando vai ser reintegrada aquela área da Protásio Alves, porque aquela área pertence à Região Eixo-Balthazar, Região Leste e Região Nordeste. Temos interesse em não perder aquela área. Quando eu digo que nós defendemos o governo é porque nós trabalhamos de graça para ele, apontando onde falha. Pelo simples fato de eu ser conselheiro, já estou defendendo. Obrigado. **CONSELHEIRO AQUINO (Região Glória):** Quero dizer que fizemos uma provocação para que um dos diretores do DEMHAB viesse aqui e hoje estou satisfeito. Conheço o Severo de longa data, é uma pessoa com quem se pode conversar, mas acontece que onde ele está atualmente fica difícil de termos acesso a ele. O pessoal de lá faz uma barreira enorme, não permitindo que se consiga falar com o Severo. Quero saber onde a Prefeitura pretende aplicar os oito milhões que estão voltando do governo federal. O DEMHAB já tem alguma vila ou alguma demanda onde pretenda aplicar essa verba? O GPO apresentou uns projetos e gostaria que o Diretor do DEMHAB nos informasse quem faz a avaliação técnica, se é a assessoria comunitária ou se é alguém especializado, porque pelo que pude ver na Glória, o Jardim Marabá já demandou verba – existe até uma questão judicial e acredito que o governo tenha conhecimento disso – e isso é necessário agilizar para que o juiz não tire de lá aquelas pessoas. A Santa Clara tem um projeto de EVU, tem topografia, tem dinheiro demandado, tem rua demandada, rua projetada e pelo que foi informado pelo GPO o DEMHAB não tinha conhecimento disso. Todo dinheiro da Região Glória foi destinado à Glorinha, que ainda não tem nada. Nós temos uma área de 28 lotes no São Guilherme e, em vista disso, gostaria de poder me reunir com o pessoal do DEMHAB para discutir o projeto. Se por acaso o projeto tiver sido deletado, quero informar que tenho cópia completa de todo o projeto onde está especificado que aqueles 28 lotes da São Guilherme são nossos. Para concluir, quero frisar que desejo me reunir com o pessoal do DEMHAB, não com a assessoria comunitária, mas com alguém que tivesse poder de decisão. Obrigado. **CONSELHEIRO BRIZOLA (Região Glória):** Quero dizer algo não só ao DEMHAB, mas também ao governo: como o OP é uma coisa nova para esse governo que aí esta, que quando se deparar com alguma dificuldade pode consultar tanto este COP como a região. Temos uma longa experiência construída ao longo de 16 anos e o OP não é uma coisa acabada, queremos aprimorá-lo. Quanto à questão dos critérios, eles também foram construídos ao longo de todos esses anos. O OP não é uma fôrma, não é um gesso, ele continua sendo construído. O fato de o governo vir agora dizer que essa questão da Glória não pode é o mesmo que colocar por água abaixo esses 16 anos de construção do OP. E isto não aceitamos! Nós já discutimos, há a questão do Marabá, há a questão da Santa Clara, tudo foi priorizado, gradativamente fomos gravando verba e queremos que isto continue. Afinal, a proposta do governo não era manter o que estava bom e melhorar o que fosse preciso? Pois então, queremos que o que está bom seja mantido. Qualquer mudança que pensem fazer peça que venham discutir conosco, porque não aceitamos imposição de cima para baixo. Para concluir desejo registrar que as obras do PI 2005 estão todas atrasadas, em um ano teremos 100% de obras atrasadas e depois querem falar do governo anterior, dizendo que deixou tantas obras atrasadas. Queremos discutir as obras do PI do 2005! **CONSELHEIRO OMAR (Região Cruzeiro):** Tem sido uma luta minha, ultimamente, esse critério incompreensível de distribuição de recursos na Habitação para 2006. Todas as 16 regiões, que deve abranger uma população em torno de 1 milhão e 200, 1 milhão e 300, e levando em conta alguns critérios como prioridade da região, carência de infra-estrutura e população da região, tiveram atribuídos 14 milhões, em números redondos. Para uma temática, que não observa essa questão de prioridade, carência e população da região, foram atribuídos, em números redondos, 7 milhões. Vejam, 14 milhões para toda Cidade e 7 milhões essa temática quer para cooperativas! Nada contra as cooperativas, mas é preciso refletir que em 2004, para essas cooperativas, foi destinada uma verba de 2 mil reais; em 2005 a verbas foi de 300 mil reais e para 2006, 7 milhões! É desproporcional. Digamos que

existam 70 cooperativas, se cada uma tiver mil pessoas serão 70 mil pessoas; mas vamos dobrar, vamos colocar mais duas mil, então teremos 140 mil pessoas. Se dobrarmos mais uma vez serão 280 mil e mesmo assim não justifica receber a metade da verba que é para mais de 1,3 mil pessoas, sendo que todos os critérios precisam ser observados, ao passo que uma temática não tem critério algum. Dá para explicar, companheiro Severo? **CONSELHEIRO PAULINHO (Região Eixo-Balthazar):** Quero saber se está confirmado o boato que foi lançado na comunidade e que diz que com a duplicação da Balthazar de Oliveira Garcia, vai ser duplicada também a Estrada Martin Félix Berta, onde temos mais de 200 famílias localizadas em cima de uma das pistas daquela estrada. Também gostaria de saber se o DEMHAB está viabilizando algum mecanismo que impeça que as pessoas que necessitam de moradia possam obter duas ou três moradias, como vem acontecendo em alguns locais. Ficamos passando por idiota frente às comunidades, lutamos no OP e em tudo quanto é lugar para conseguir habitação e uma pessoa consegue a sua moradia e depois vamos encontrar essa mesma pessoa, lá numa outra ponta, com outra moradia. Obrigado. **CONSELHEIRO GIL (Região Lomba do Pinheiro):** Boa-noite a todos. Quero, Severo, retornar a nossa pauta de sábado lá na Lomba do Pinheiro. Isto é, sobre o Recreio da Divisa. Quero informar ao senhor que foi tirado um extrato na Caixa Econômica Federal. Têm doze famílias que estão morando em condições subumanas. Quero saber se a Assistência Social do município já foi naquela Vila encaminhada pelo Demhab. O dinheiro está liberado. O DEMHAB não fará se não quiser. Então, a verba está liberada para as 12 primeiras famílias no valor de R\$ 73.390,30. A outra pergunta que quero fazer para o senhor é a seguinte: que atitude estão tomando, ou seja, estão cadastrando as pessoas das ocupações da Lomba do Pinheiro. Porque os cidadãos estão em muitas regiões sem nenhuma condição humana. Estão sem água, sem luz... O DEMHAB está cadastrando? O que o Departamento está fazendo? Porque na Lomba do Pinheiro é muito grande tal situação! No que está sendo utilizada a área da Princesa Isabel, onde o DEMHAB tem uma área muito bonita e continua pagando aluguel? É claro que é uma herança da outra administração, mas se esta Administração entrou para arrumar o que está errado por que o DEMHAB continua pagando um aluguel caro na Av. Padre Cacique? Muito obrigado. **CONSELHEIRA ROSÂNGELA (Região Humaitá/Navegantes/Ilhas):** Boa-noite. A minha primeira pergunta, Sr. Severo, é sobre o Movimento de Moradores da Aluguel que tiveram uma reunião com o DEMHAB. Tive informações que teve um administrador que disse que se não saísse eles poderiam ocupar a área da prefeitura que está destinado ao atual programa do PIEC. Temos reunião em todas as últimas terças-feiras do mês e o Jorge fica para passar todas as informações para nós, só que ele vem dizendo que é meio difícil, porque está tudo difícil. Como está tudo difícil para a gente ter alguma resposta do Departamento. Eu sei que os 8 milhões que foram liberados são para fazer as obras dos Papeleiros e do loteamento 1066, na Teodora. A outra pergunta que tenho para fazer é se na Ilha da Pintada tem alguma área para compra na Habitação? Porque para nós ficou 200 mil para aplicar em Habitação no ano que vem e o Ricardo nos informou que na Ilha estão precisando de moradia e ele citou o local. Então, gostaríamos de saber se este local é viável? Posso retirar este dinheiro da Ilha se não for viável para colocar na Região? Estamos necessitando muito ali. Era isso. **CONSELHEIRA JANE BROCHADO (Região Partenon):** Boa-noite Severo. Fazia tempo que eu não te via, é um prazer. Vou ficar bem à vontade para falar contigo, porque eu sei que tu és um profundo conhecedor das carências da Habitação de Porto Alegre, principalmente do Partenon, porque tu és de lá. Tenho aqui alguns dados que das 16 mil 147 casas construídas pelo DEMHAB de 1998 a 2004 apenas 350 casas foram destinadas para a Região Partenon. Das 52 mil 797 famílias que foram beneficiadas com estas moradias apenas 3 mil 144 são famílias desta Região. Tenho aqui o que foi mandado para o PI das obras atrasadas, duas obras de 2000 que é a regularização da Vila da Conceição, que tu conheces bem, e a da Vila Luisinha. Além disso, tem uma obra fora do Orçamento Participativo que é a construção de 25 Casas de Emergência para famílias de área de risco na 9 de junho. Quero saber o que tu tens a me dizer a respeito disso. **CONSELHEIRA MARLENE (Região Restinga):** Primeiro, quero fazer uma cobrança ao DEMHAB. O Diretor ficou de ir à Região fazer uma reunião com a Comissão de Habitação e fazer uma visita na Quadra B e isso não aconteceu ainda. A gente quer saber quando isso vai acontecer, porque ficaram de nos dar o retorno no outro dia. Sobre as demandas do PI. A primeira demanda da Região Restinga não passou por causa dos critérios técnicos. As demandas que não passaram em função de critérios técnicos vão ser discutidas na Região. Hoje a gente aprova a verba, mas não aprova as demandas. As demandas vão para discutirmos na Região. Porque quando tem critério técnico temos que discutir com os técnicos na própria Região. Estamos pedindo que na segunda-feira, na Região, esteja junto o Severo ou o Tessaro. Era isso. **CONSELHEIRO SÉRGIO AMARAL (Coordenador):** Então, vamos fazer um bloco de nove para o superintendente responder e após voltamos para mais um bloco de questionamentos. O GPO pede uma Questão de Ordem. **RICARDO ERIG (GPO):** Boa-noite. Peço desculpas pelo atraso, mas houve um problema de ordem técnica no prédio da prefeitura. Tem um processo de racionamento de energia elétrica. Tivemos que acionar todo mundo para religar a luz. Conseguimos rodar a proposta preliminar do Plano de Investimentos que será entregue pelo prefeito Fogaça amanhã na Câmara de Vereadores, às 10 horas. Esta é uma versão preliminar do Plano de Investimentos e Serviços do Orçamento Participativo. Conforme havíamos conversado nas reuniões anteriores é necessário que os

vereadores tomem conhecimento de quanto cada região vai ter de investimento. A gente sabe que houve alguns pareceres de determinados órgãos do município como o DEMHAB, a SMED, a FASC e algumas regiões, através de seus conselheiros que quando se reuniram conosco encontraram incoerências nestes pareceres. Nós tranquilamente concordamos com as regiões. Inclusive, a partir de amanhã toda região que quiser agendar com o conjunto dos órgãos e com o GPO nos colocamos à disposição dos senhores conselheiros para fazermos uma rodada juntamente com os delegados nos respectivos FROPS. Tomo a dizer que esta aqui é uma versão preliminar que o Prefeito vai entregar amanhã dirigido ao Presidente da Câmara Municipal. É preliminar, pois posteriormente passará por ajustes. Estamos vivendo ainda o processo de discussão com o fórum dos delegados, com os FROPS das regiões e das temáticas. Então, em vista disto estão selecionadas todas aquelas demandas que foram eleitas por cada uma das regiões e temáticas. As que sofreram questionamento por parte de algumas regiões colocamos que está em avaliação no Órgão. Assim sendo, qualquer outro ajuste podemos ir fazendo ao longo do tempo dentro da Câmara de Vereadores. Fica claro que a Câmara de Vereadores não vota o Plano de Investimentos e Serviços. Porque quem vota é este Conselho. Para isso o COP é soberano, bem como os fóruns de delegados são soberanos. Então, quero fazer uma combinação com este Conselho que de uma maneira de parceria encaminhásemos uma moção de aprovação desta proposta preliminar de Investimentos e Serviços para o ano de 2006 para que se formalize. Não sei se foi criada uma comissão do COP para acompanhar o prefeito na entrega do PI e da peça do Orçamento. Não sei se foi finalizado o texto do Orçamento Participativo, se houve alguma adequação. Mas podemos encaminhar tão logo esteja pronto. Devolvo os trabalhos para a Mesa agora, porque é nossa preocupação estarmos encaminhando junto com o Conselho a proposta preliminar do Plano de Investimentos e Serviços de 2006.

**CONSELHEIRO SÉRGIO AMARAL (Coordenador):** A Mesa vai procurar maiores esclarecimentos antes de abrir para a plenária. Se compreendi bem, esta não é uma questão de aprovação do Plano, mas sim de concordância em levar uma versão preliminar para a Câmara de Vereadores. Não é aprovar o que está ali, mas no sentido de concordar em levar para a Câmara, nada quanto a valores. Se não pode parecer que nós estamos aprovando o que está ali. É isso? É uma formalidade que o governo tem direito de fazer. Esclarecimento para o conselheiro Dilmair.

**CONSELHEIRO DILMAIR (Temática de Cultura):** Na verdade, esse relato que o Secretário Ricardo nos traz, posso dizer com toda tranquilidade, nos deixa um pouco preocupados porque me parece que está havendo uma inversão do Ciclo do OP. Por isto ficamos um pouco temerosos. Acho que seria politicamente correto se o Poder Público Municipal trouxesse essa primeira versão para este Conselho analisar, avaliar e, até mesmo, seria uma forma de estar constituindo a co-gestão. Creio que após a avaliação deste Conselho poderíamos – e coloco-me numa posição solidária à do governo, e acredito que os demais conselheiros concordam, no sentido de fazermos uma comitiva bastante divulgada, acionando a imprensa – levar esse documento à Câmara de Vereadores. Agora, levar primeiro à Câmara de Vereadores para, depois, ser analisado por este Conselho, eu não concordo muito. Acho que estamos colocando a carroça na frente dos bois. Tenho certeza de que todos os conselheiros, assim como eu, seremos solidários e esse governo e estaremos de fato constituindo a co-gestão, à qual esse governo se propõe e nós também nos propomos, desde que essa avaliação, essa versão primeiro do PI seja analisada primeiramente neste Conselho.

**SEVERO (DIRETOR DO DEMHAB):** Uma boa-noite a todos os companheiros e companheiras. Quero dizer que essa peça que o companheiro Ricardo nos traz, na verdade ela foi construída com a participação de todos aqui. O que esta plenária precisa saber é se aquilo que foi discutido consta nesse documento. Proponho a nossa confiança ao GPO, fica a peça aprovada “ad referendum”, sujeita, evidentemente, à avaliação permanente do COP e, apenas para cumprir o prazo, far-se-á a entrega, amanhã, à Câmara de Vereadores.. A entrega do documento à Câmara não impede que, havendo alguma alteração, o Conselho não possa se manifestar pontualmente. É uma obrigação do governo dar uma satisfação detalhada de todos os procedimentos e não estamos fugindo disso. Assim, peço aos companheiros que concordem que o documento possa ser enviado “ad referendum” do Conselho.

**CONSELHEIRO SÉRGIO AMARAL (Coordenador):** Vamos tentar encaminhar essa questão rapidamente, porque a pauta com o DEMHAB é importante.

**CONSELHEIRO JOÃO ALBERTO (CHIQUINHO)(Região Centro):** Quero manifestar a minha discordância, até porque tivemos algumas avaliações que, no nosso entender, foram equivocadas porque não respeitaram a vontade da Região Centro. Vejam, amanhã às 9h30min, teremos uma reunião com o DEMHAB para definir sobre uma avaliação feita pelo engenheiro numa demanda do movimento de luta pela moradia da Região Centro. Ocorre que em anos anteriores essa demanda sempre foi avaliada de maneira positiva e este ano, não sei se trocou o engenheiro ou se ele estudou em outra escola, a demanda recebeu parecer negativo. Outra questão também diz respeito à construção do nosso posto de saúde, com liberação de terreno e área que também recebeu parecer negativo. Então, queremos discutir essa avaliação feita pelo governo de maneira tranquila e depois, sim, viremos aqui aprovar. Penso que é meio perigoso aprovarmos números sem que o PI esteja bem definido, sem que o PI tenha sido bem discutido. Creio que essa entrega poderia ser feita daqui mais alguns dias, até por que eles não irão votar amanhã essa matéria!

**CONSELHEIRO SÉRGIO (Coordenador):** Estamos aceitando novas intervenções sobre essa questão, mas há

servir apenas para cumprir uma formalidade. (Diversas manifestações da plenária) Se não houver um posicionamento claro da plenária sobre este assunto, podemos abrir inscrições para encaminhamentos favoráveis ou contrários ou, então, abriremos o processo de votação. (Diversas manifestações da plenária) O Ricardo está fazendo um adendo no sentido de, ao mesmo tempo, entregar uma cópia do documento que vai ser entregue à Câmara para cada região ou temática. Vamos abrir inscrições para encaminhamento, solicitando que aqueles que já se manifestaram não se reinscrevam a fim de que possamos ouvir outros encaminhamentos. **JÚLIO PUJOL (Unidade do OP):** Pessoal, o Severo, em função da discussão, está abrindo tempo da sua participação nesta reunião e propõe retornar na próxima terça-feira. (Manifestações da plenária)

**SEVERO (Diretor do DEMHAB):** Não sei a disposição de vocês, mas eu posso ficar aqui até às 23 ou 24 horas, o tempo que vocês quiserem. Eu anotei todos os questionamentos que foram feitos e quero me referir a cada uma. No entanto, tendo em vista a urgência no encaminhamento do assunto trazido pelo GPO, proponho que tratássemos de definir essa questão. **CONSELHEIRO SÉRGIO AMARAL (Coordenador):** Quero informar, Severo, que temos quase 20 inscrições, portanto, seria bom se ficasse aqui para que o pessoal pudesse fazer seus questionamentos. **CONSELHEIRA REGINA (Temática de Cultura)(Questão de Ordem):** Com todo respeito, Ricardo, tu foste infeliz. Chegaste no meio da reunião, tínhamos uma pauta de extrema importância com o DEMHAB e tu foste dando teus informes – embora o período já tivesse encerrado há mais de trinta minutos – e geraste toda uma polêmica. Entendo que essa peça é de extrema importância, mas tu poderias ter deixado para o final. Tua intervenção se caracterizou num desrespeito para com os conselheiros que haviam feito perguntas importantíssimas sobre suas regiões e isso fez com que o DEMHAB tenha que ser pautado para uma próxima reunião. Isso faz com que o trabalho se perca pelo caminho. Sinceramente, hoje faltaste com o respeito para conosco. **CONSELHEIRO SÉRGIO AMARAL (Coordenador):** O Júlio está informando que o Ricardo já tinha avisado que traria esse documento hoje aqui. **SILVIO ALEXANDRE (Região Eixo-Balthazar):** Vou tentar ser breve. Eu e a Laura estivemos hoje à tarde no GPO e sai de lá com a pulga atrás da orelha. Vim para cá e comecei a conversar com os conselheiros e me dei conta da complexidade do tema. Estamos quebrando o Ciclo do OP, no mínimo isso! Acho que o Chiquinho foi muito feliz quando colocou aquela proposta e penso que o governo tem que ter humildade de reconhecer, até porque o último prazo não é amanhã, foi apenas um acerto feito e, ao que me conste, amanhã não há sessão plenária na Câmara de Vereadores. Na minha avaliação deveria ser adiada a entrega do PI. Na Região Eixo-Balthazar, Severo, temos um grave problema com o DEMHAB, uma demanda que ficou em primeiro lugar foi considerada pelo Departamento como inviável tecnicamente, queremos discutir isso e até tínhamos solicitado para que o Ricardo nos ajudasse na convocação do DEMHAB para o dia 19/10, ocasião em que haverá reunião do FROP. Todavia, em virtude da situação com que nos deparamos hoje aqui, com as dúvidas que aqui foram levantadas, fico com a proposta e a experiência do Chiquinho e concordo com que se adie essa questão para que possamos fazer uma boa discussão. Coloco-me, inclusive, à disposição do Prefeito para ir junto entregar o PI na Câmara, se for o caso, mas sem quebrar o Ciclo do Orçamento. Isso é simbólico, Ricardo, e vocês da Administração têm que ter a humildade de reconhecer isso. **CONSELHEIRA MARLENE (Região Restinga):** Nós estivemos no GPO, assim como todos os conselheiros, creio eu, para avaliar o documento que ia ser mandado. O GPO veio aqui e ficou de entregar o documento na outra reunião e não o fez. Mas, o que nós da Restinga fizemos? Enviamos um documento, hoje, para o GPO, que visa garantir que as demandas que estiverem com problemas sejam discutidas na Região. Com isso estaremos dizendo à Câmara de Vereadores que aquela verba é da Região Restinga e que, portanto, não pode ser mexida. A Restinga vai fazer a discussão com todas as secretarias cujas demandas tiveram problema. Não vamos aprovar as demandas sem que tenham sido discutidas na Região. **CONSELHEIRO DILMAIR (Temática de Cultura):** Vou mais uma vez ao nosso livrinho. O que diz no **Capítulo III, Das Competências**. Art. 10, inc. XI: *“Compete ao COP opinar e decidir, de comum acordo com o Executivo, a metodologia adequada para o processo de discussão e definição da peça orçamentária e do PI”*. Art. 11 – *“Apreciar, emitir opinião, alterar no todo ou em parte sobre investimento que o Executivo entenda necessário para a Cidade”*. **Competência dos Delegados**. Art. 38, alínea “p”: *“Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra, alterar no todo ou em parte a proposta de PI’s referentes a obras e serviços”*. Acho que são essas coisas que devem ser cumpridas. Além do mais, há o Ciclo do OP. Outubro e Dezembro: *“Detalhamento do PI. Apresentação e votação da proposta do PI, análise técnica e financeira das demandas, obras e serviços no fóruns de delegados, regionais e temáticos”*. *“Aprovação do PI: março e abril”*. Acho que é isso, Secretário Ricardo, e gostaria de contar com sua sensibilidade, com a sensibilidade do governo no sentido de que seja respeitado esse Ciclo. Após, todos nós seremos parceiros para ir à Câmara, para ir à imprensa, onde quer que seja, para divulgar o nosso PI e dizer que foi constituído em parceria com o Governo Municipal. Obrigado. **CONSELHEIRO OMAR (Região Cruzeiro):** O caso é o seguinte: um dos aspectos que nós consideramos na formulação das nossas pretensões é a urgência, a oportunidade, a necessidade. Alega-se que a discussão com a Habitação teria sido interrompida em detrimento deste outro assunto que veio à baila agora. Mas isto é de maior necessidade. O que é de



maior necessidade neste momento? Não é a discussão deste assunto. É ou não é? Se é temos que interromper o debate e discutir. Agora, se não é, então, querendo volta em outra ocasião e vamos continuar com o DEMHAB. É isso aí.

**CONSELHEIRO JAKUBASZKO (Temática Educação, Esporte e Lazer):** Ricardo, amanhã é a última data? Bom, é só uma pergunta, porque normalmente temos muito tempo para discutirmos as coisas. Dilmair, por favor, eu te escutei. O que foi sugerido é só a entrega. O Governo pode entregar independente da nossa posição ou não! A minha posição como conselheiro é simples: eu endosso a entrega, mas vou discutir isso aí com o governo! Estou autorizando a entrega amanhã e depois vamos discutir tal qual estamos negociando. Eu só tenho que lembrar a Matriz Orçamentária onde nós fizemos um acordo e tanto da parte do governo quanto da nossa foi cumprido. Só estou referendando a entrega. Só isso! Temos que ter bom senso.

**CONSELHEIRO BRIZOLA ( Região Glória):** Acho que nós ainda não chegamos a uma conclusão. Fazer um ato simbólico para a mídia ver e entender como ela quiser! Depois de colocar no jornal que estavam os conselheiros tais e tais, é fato consumado. Vejo que este COP não pode ser tão irresponsável assim para fazer isso! Se tem que entregar o prefeito vai lá e entrega. Se querem estudar, se querem ler pode ser até pela *internet*. Agora, não temos uma discussão pronta sobre isso. Nós também somos intermediários. Lá estão os nossos delegados que deliberam todas as questões. Se o governo quiser ele entrega, mas nós não vamos avaliar algo que nós mesmos estamos contestando em muitos pontos. Esta é a questão. Vejo que não temos este poder em lidar, porque é de uma responsabilidade muito grande para nós.

**CONSELHEIRO CUPINE (UAMPA):** Fui conselheiro no período de 92 a 98 com algumas interrupções. Como é guria? **SÉRGIO AMARAL (Coordenador):** Por favor, vamos colaborar delegada Heloísa.

**CONSELHEIRO CUPINE (UAMPA):** Pessoal, ocorria como agora ocorreu com o Ricardo, que há pouco conheço, a mesma coisa naquela época. Acho que temos o dever e a obrigação de pedir ao Ricardo nas outras intervenções que venha à Coordenação. Nós estávamos na Coordenação - não sei se o Copinaré, o Brizola, o Felisberto – e tínhamos que ter a sensibilidade sobre isso aí. Claro! Acho que aquilo que foi aprovado deve estar ali. Tenho absoluta certeza que o GPO não ia fazer aquilo que não foi aprovado por aqui! Pasmem! Acredito que seja um exercício que o GPO esteja fazendo e que nós temos que avaliar, porque é importante esta entrega preliminar do PI 2006 para que realmente, se houver algum erro, posteriormente poderemos corrigir. Mas na minha opinião penso que podemos dar um voto favorável ao governo, pois ele se esforçou, teve preocupações como falou o Ricardo e na próxima terá uma reunião com a Coordenação para sensibilizar os conselheiros e os delegados.

**CONSELHEIRO AQUINO (Região Glória):** Só para dar um esclarecimento. Eu participei da reunião com o GPO e sou um cara muito criterioso e exigente. Fiquei preocupado, porque alguma coisa não estava certa. Mas conversando com o governo, no caso, com o GPO foi garantido, por exemplo, o seguinte: nós tínhamos uma verba de 819 mil reais para Habitação da Glória toda. Com aquelas emendas que fizemos subiu para 875 mil reais. E aí vieram os critérios do DEMHAB que não nos contemplou na região, porque foi avesso a nós, mesmo porque nós conhecemos mais a região e questionamos. E ao questionarmos, o Ricardo nos disse que tínhamos que ver juntos isso aí! Então, pelo menos foi o que o Ricardo nos mostrou e acho que ele vai ser bastante transparente. O que ele falou: "Aquino, o negócio é o seguinte, já que vocês estão questionando e talvez estejam certos, posso garantir que os 875 mil reais vão ser para a Glória. Vamos colocar aqui como sendo da Região Glória e vocês como FROP vão decidir as demandas que vão votar". Foi esta a garantia do governo! Só para esclarecer, porque pelo menos eu fiquei tranquilo com esta fala. Então, o Ricardo tem que clarear isso para o pessoal, porque eu não vou fazer a cabeça de ninguém. Só estou dando um esclarecimento. Dos 800 mil reais pulou para 875 mil com aquelas emendas para Habitação na Glória. E o governo garante, porque como não podia botar, por exemplo, as duas demandas que são prioritárias na região, inverteu. Eles queriam botar todo o dinheiro na terceira. Não! Está errado. Queremos dividir com as três! E o Ricardo disse que não podia fazer aquilo e tinha que consultar. Mas que tinha que colocar o termo dentro para que na Câmara eles soubessem que o dinheiro é da Região Glória porque quem vai decidir é a Glória, é o FROP da Glória! Foi isso. **SÉRGIO AMARAL (Coordenação):** Quero consultar à plenária para saber se a delegada Heloísa pode fazer uso da palavra. Todos concordam? Sim.

**DELEGADA HELOÍSA (Região Glória):** Eu não estou entendendo. É um esclarecimento. Sou delegada da Temática de Circulação e Transporte, delegada da Região Glória e coordenadora do fórum de delegados da Glória. Eu não estou entendendo porque tem que entregar amanhã o PI para a Câmara se a Câmara não vota PI. Ela vota Matriz e a Matriz já foi aprovada aqui. Quem vota as demandas são os delegados. E eu como delegada não sei o que tem aí. Os conselheiros da minha região e da minha temática não estão autorizados a votar sem os delegados saberem o que está sendo entregue lá. O Aquino acabou de falar que vão ser contempladas as três. Só que na região não foi discutido. Vai que os delegados querem que contemplem quatro ou cinco? E aí, como é que vai ser? Não foi discutido na região, Não prazo fixo para entregar amanhã. Então, temos que saber porque desta pressa. Não estou entendendo o motivo da pressa. Se o nosso Regimento não tem nada a ver com a Câmara. Nem a aprovação de PI tem a ver com a Câmara. Ela vota a Matriz e já tem. **DELEGADA BEATRIZ (Região Sul):** Temos sido cobrados diariamente de cumprir veementemente o Regimento Interno. Tenho sido muito cobrada, inclusive regularizei a minha situação porque

estava irregular perante as temáticas. Surpreende-me que alguns conselheiros tenham pensado na possibilidade de discutir a entrega hoje ou daqui alguns dias. Primeiro, a gente já rasga o Regimento, porque a entrega é março/abril. Já falai antes que tem que ser discutido nos fóruns regionais com os delegados. O conselheiro não pode esquecer que aqui ele representa os delegados. (Lê) "Dos conselheiros, artigo 29, letra h) As decisões anteriores da comunidade em relação às demandas regionais e da cidade, bem como a ordem de prioridades não serão passíveis de alterações posteriores pelos Conselheiros e pelo Governo". Agora acontece diferente. São chamados os conselheiros que sentam com o governo e discutem as demandas da região. Isso nem é o processo inverso, porque não deve acontecer. Deve-se primeiro discutir nas regiões com os delegados e depois os conselheiros fazerem coro ao que os delegados definiram. É claro que não deve estar diferente do que foi hierarquizado, mas existem inviabilidades, critérios técnicos que foram avaliados. Pode haver mudanças e temos que discutir com o pessoal na região. Assim como o Aquino e o pessoal, com certeza deve ter trabalho em cima de uma ou outra demanda, mas tem aquele delegado que pouco se manifesta e pode ter sido esquecido naquele momento. No fórum ele pode gritar! Em uma reunião de portas fechadas ele não vai poder se manifestar. É contra isso que me coloco. Sou contrária à aprovação. Volto a falar sobre a questão dos delegados (Lê) "letra p) Apreciar, emitir opinião, posicionar-se a favor ou contra, alterar no todo ou parte a proposta do PIS referente às Obras e Serviços." Gente, vocês não estão deixando os delegados discutirem depois de feita a avaliação dos critérios técnicos das demandas. Estamos rasgando o RI hoje. **RICARDO ERIG (GPO):** Conselheiros! Peço a atenção de todos os conselheiros das regiões, aos delegados aqui presentes, aos conselheiros e delegados das temáticas. Desde o início do processo da discussão da Matriz Orçamentária que culmina na distribuição dos recursos para as regiões e temáticas do Orçamento Participativo da cidade de Porto Alegre a atual administração teve uma preocupação. Porque se o nome deste orçamento é o Orçamento Participativo é ele que discute o Orçamento do município e o Orçamento tem um prazo legal que deve ser entregue amanhã, dia 14 de outubro na Câmara de Vereadores. Não é Matriz, é o Orçamento do município. Vocês já aprovaram a Matriz Orçamentária. Alguém questionou anteriormente e eu faço parte da Coordenação do Conselho do Orçamento Participativo, portanto tenho direito a voz dentro deste Conselho. Cabe lembrar que o Plano de Investimentos e Serviços está colado, é alma gêmea da Matriz Orçamentária que aqui foi aprovada. A partir do momento que o Orçamento do Município está sendo entregue à Câmara de Vereadores qualquer um dos 36 vereadores pode começar a fazer emenda no Orçamento. Qualquer um pode fazer, como as entidades populares podem fazer, porque tem direito! Tínhamos previsto para o ano de 2006 lá para o DEMHAB 40 milhões de reais, 19 mil para o PIEC, 21 milhões divididos nas regiões, pela temática da OCDUA. Correto? Este dinheiro está gravado, foi destinado, aprovado pela MO, por este OP e é o conjunto de recursos que faz parte do PIS para o ano de 2006. Habitação, Saúde, Educação, Saneamento Básico, Assistência Social são os que acompanham o Plano de Investimentos e Serviços! Os recursos na íntegra fazem parte do Plano de Investimentos e Serviços. Está aqui para os conselheiros lerem uma versão preliminar que vamos entregar para cada região, para cada temática daquelas demandas que foram selecionadas. Conversamos individualmente com os conselheiros de cada região. Mas quero deixar claro que não só vocês como nós, do GPO, da Secretaria de Governança, temos a preocupação de não ferir os preceitos do Orçamento Participativo. Sabemos que é no FROP de cada uma das regiões ou temáticas que devem ser discutidos e aprovados, e depois aqui neste Conselho, a proposta e o PI para o ano de 2006. Uma coisa já se sabe que não vai mudar mais porque já foi aprovada: a Matriz Orçamentária e a distribuição de recursos para cada uma das regiões e temáticas. Essa proposta preliminar serve para garantir que o conjunto dos vereadores da Câmara Municipal de Porto Alegre não mexa, não modifique os recursos que já foram decididos pelos FROP's de vocês. No documento estão elencadas todas as demandas, de acordo com o que ficou decidido. Naquelas regiões onde ocorreram problemas, deixamos em aberto, colocamos que vai ser definido em momento posterior, pelo FROP junto com o DEMHAB, junto com a SMED, junto com a SMS. De nossa parte essa questão é bem tranquila, o governo quer manter o processo do OP, por intermédio da co-gestão, companheiro Dilmair, por intermédio da parceria que sempre vimos mantendo ao longo deste ano. Ao entregar a proposta de investimentos e do plano de serviços, junto com o Orçamento de 2006, o governo nada mais quer senão garantir para o conjunto do OP que aqueles recursos não serão modificados. **CONSELHEIRO SÉRGIO (Coordenador):** Temos que ver se vamos ou não abraçar essa questão com o governo. É um processo de co-gestão. Sempre demos ao governo anterior um crédito de confiança, é preciso que se diga isso a bem da verdade! Temos que partir do pressuposto de que estamos com parceiros confiáveis. Não estou defendendo a proposta do governo, porque entendo que se não houver a legitimidade da discussão da base a proposta não pode ser entregue para a Câmara. No entanto, está escrito na parte de baixo do documento: *versão preliminar...* (Manifestação de conselheira fora do microfone) Estou colocando a posição da Mesa. Posso? (Manifestação de conselheira fora do microfone) Sim, mas estou colocando a minha posição! O Algeu está dizendo que é uma posição nossa, dos que estão coordenando a Mesa. Estou dizendo isso para contribuir com o debate. Há algum problema? O Dilmair fez uma proposta de encaminhamento e, depois, surgiram várias outras. Vamos sintetizar as propostas existentes para encaminhar o

assunto, visto que já estamos sobre a hora. A proposta do **Conselheiro Brizola** é no sentido de que o governo entregue o documento sem necessidade do acompanhamento do COP. (Manifestações da plenária). (Foi perguntado fora do microfone o significado da expressão *ad referendum*) A expressão significa para a apreciação; diz-se do ato para cuja validade é necessária posterior ratificação da autoridade ou do poder competente. Exatamente o que é a proposta do governo. **CONSELHEIRO DILMAIR (Temática de Cultura)**: Eu tenho uma proposta de encaminhamento, até para auxiliar os trabalhos do Conselho. Sugiro que seja colocado para apreciação deste Conselho, com votação nominal. **CONSELHEIRO SÉRGIO (Coordenador)**: É uma questão quanto ao método da votação. **CONSELHEIRO JOÃO ALBERTO (CHIQUINHO) (Região Centro)**: Quero um esclarecimento que talvez ajude. Na Região Centro o Fórum se reuniu, deliberou baseado em critérios técnicos antigos, apenas repetimos demandas passadas, e recebemos uma avaliação negativa. Hoje o governo vem aqui e pede para que se passe um cheque em branco a ele. A pergunta que não quer calar é esta: por exemplo, sou vereador, chegou lá na Câmara um dinheiro para a Região Centro, posso fazer uma emenda para a Região Centro? Se o

**Juarez Melo da Silva Junior - Juninho**

Secretário Executivo do Conselho do Orçamento Participativo

UOP / PMPA - mat.15.993-9

✉ [juninho@dmlu.prefpoa.com.br](mailto:juninho@dmlu.prefpoa.com.br)

☎ (51) 32893654-3661-3662 / 81695724

**CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO****ATA Nº 34 – DATA: 17.11.2005**

**JAKUBASZKO (Coordenador):** Boa-noite a todos e a todas presentes. Declaro abertos os trabalhos e as inscrições para o período de Comunicações. (Pausa) A primeira inscrita é a Conselheira Sílvia, que está com a palavra. **CONSELHEIRA SÍLVIA (Temática de Saúde e Assistência Social):** Boa-noite a todos e a todas. Comunico que a Tripartite da Assistência Social está realizando as visitas, semanalmente. No entanto, a única representante deste COP que participa dessa Tripartite sou eu. Acho que é muita responsabilidade e, além disso, todas as outras pessoas que se inscreveram sabiam que era necessária a sua participação. Assim, se ocorrerem erros, não cobrem de mim porque a parte que me cabe estou fazendo. Aproveito para informar, ainda, que no próximo mês ocorrerá uma homenagem a uma ex-Conselheira nossa, a Dona Geni, Conselheira lá do Extremo-Sul, na Câmara de Vereadores. Oportunamente informarei a data da homenagem. Obrigada. **CONSELHEIRO HAMILTON (Temática de Circulação e Transporte):** Boa-noite a todos e a todas. Quando da instalação do Conselho Local e Solidário na Região Sul, onde sou delegado, solicitei ao Prefeito que fosse solidário com a nossa região a respeito de uma questão bem local. Ocorre que na Administração passada, por solicitação deste COP, foi solicitado que fizessemos uma relação das ruas que receberiam a conservação permanente, de acordo com os critérios técnicos exigidos por este Conselho e pela Prefeitura. A comunidade elegeu 15 ruas, obedecendo a ordem de prioridade. A Administração passada fez a primeira, a segunda, não fez a terceira, o que ocasionou uma discussão a respeito dos critérios técnicos e optamos, conforme consta em ata, que fosse feita a Rua E, na Vila dos Sargentos. A quarta rua não foi feita, tampouco a quinta e a sexta rua, aí fizeram a sétima, a oitava e a nona. Depois, pularam cinco ruas que haviam sido priorizadas e fizeram por conta uma que não havia sido contemplada. Como não foram feitas algumas ruas que haviam sido hierarquizadas, solicitamos que a Governança Solidária Local fizesse uma parceria e cumprisse aquilo que era uma obrigação da Prefeitura. O técnico da Prefeitura tentou explicar os critérios técnicos para a conservação permanente, coisa, aliás, que já havíamos aprovado, que a comunidade já tinha conhecimento. Assim, gostaria de retomar essa discussão, até por que não acho – e não quero achar – que seja um problema com a SMOV, com o Cassiá Carpes. E, além do mais, o responsável pela Governança Solidária Local, da Região Sul, negociou a obra que estava contemplada com pavimentação, Jardim das Oliveiras, para trocar por saibro, e hoje ele é membro do atual governo, responsável pela Governança Solidária Local. Todavia, o saibro entupiu toda a rede de esgoto pluvial. Trago o assunto para conhecimento deste Conselho a fim de que se consigam providências, para que chegue ao conhecimento do Secretário Cassiá Carpes e que seja cumprido aquilo que foi promessa de campanha do atual governo e que sempre disse que daria continuidade ao Orçamento Participativo

e que faria as obras atrasadas. Essas obras de conservação permanente dependem só da vontade política, porque as máquinas da SMOV foram entregues funcionando para o atual governo e asfalto existe. Obrigado. **CONSELHEIRO OMAR (Região Cruzeiro):** Boa-noite. Sexta-feira passada o Prefeito Fogaça esteve na Região para a instalação da Governança Solidária Local. Se bem entendi, a Governança Solidária Local fica como um canal de encaminhamento de serviços, ao passo que o OP permanece, paralelamente, como um canal de investimentos. O que ocorre é que a cada vez que se lê alguma coisa a respeito da Governança Local, as coisas são um pouco diferente. A Governança ainda não se situou, ao meu ver ela está, ainda, à procura de um rumo! E não sei se seremos nós a dar esse rumo. E se somos nós que vamos dar esse rumo, eu não sei. (O Conselheiro Omar faz a leitura, de maneira ininteligível, de parte da notícia que foi veiculada no Jornal do Comércio – data não especificada por ele) (Após o término da leitura). Eu não estou entendendo, e há mais pessoas que também não compreendem só que elas não dizem que não compreendem. Apesar de eu ser fraquinho de cabeça, não sou só eu que não entendo! Então, penso que se faz necessário que tenhamos uma pauta para discutir com mais profundidade, para saber exatamente se a Governança é um canal de serviços. E mais, temos que pensar que fatalmente haverá obra atrasada, porque se toda Cidade cair em cima da Governança em busca de serviços, como é que fica? Então, temos que fazer uma reunião, entre nós, para que possamos estudar mais detidamente, com mais profundidade o que é realmente a Governança Solidária Local. Obrigado. **CONSELHEIRO BOA NOVA(Temática de Circulação e Transporte):** Boa-noite a todos e a todas. No próximo dia 3 de dezembro se comemorará o Dia Internacional da Pessoa Portadora de Deficiência, e como amigo da causa das pessoas portadoras de deficiência, deixo à disposição dos companheiros e companheiras o folder da 1ª Conferência que se realizará, nos dias 2 e 3 de dezembro, na Câmara Municipal de Porto Alegre. As pessoas que tiverem interesse em participar podem retirar os convites aqui na Mesa, e quero frisar que é um assunto de extrema importância para as pessoas portadoras de deficiência a inclusão social como um todo, matéria que é proposta pela nossa nova Secretaria de Inclusão Social. Também quero fazer menção ao que já comentei, há algum tempo, a respeito de uma participação nossa no COMTU, quando o Presidente daquele Conselho deu um pequeno puxão de orelhas à participação do OP, mais especificamente da Temática de Circulação e Transporte. Na oportunidade me insurgi contra o que foi dito pelo Presidente, fiz a defesa da Temática porque eles entendiam que estávamos querendo ultrapassar as nossas medidas, adentrando nas decisões do fórum que pertencia e deve pertencer ao Conselho Municipal. Fiz a defesa e, ao mesmo tempo, venho aqui para solicitar a Mesa para que seja viabilizada a vinda, neste COP, do COMTU, a fim de que possamos acertar as contas, uma vez que não pretendemos entrar na seara deles e nem pretendemos permitir que eles entrem na nossa. Obrigado.

**CONSELHEIRA ADACLIDES (Região Restinga):** Boa-noite a todos

e a todas. Quero, mais uma vez, solicitar a todos os conselheiros para que nos reunamos com a finalidade de realizar uma avaliação a respeito da questão Habitação. O ano vai terminar, não nos sentamos para debater sobre esse assunto e, depois, vamos comentar que foi o governo quem falhou! Será que não somos nós que estamos falhando? Por favor! Só quem esteve aqui, além de mim, no dia em que havia ficado marcado foi a Maribel e que chegou cinco minutos após eu ter me retirado e deixado um recadinho à porta. Agimos assim e, depois, vamos para a comunidade dizer que o governo falhou! Lamento ter que dizer isto, lamento que isto fique registrado em ata, mas é verdade. Temos que assumir a parte da responsabilidade que nos cabe. Mais uma vez peço ao Sr. Júlio Pujol que reserve a sala para a próxima quinta-feira, a partir das 17 horas. Por favor, vamos todos nos agendar para estarmos aqui no horário. O Pujol já disse que não tem condições de ligar para cada um dos conselheiros, portanto, todos já estão avisados. Obrigada. **CONSELHEIRA JANE BROCHADO (Região Partenon):** Boa-noite. Estou entregando a justificativa de faltas porque estamos enfrentando problema de fechamento de escola na nossa Região. Já é a segunda escola estadual que está sendo fechada – está sendo uma prática do Fortunatti fechar escolas – e o Partenon está se mobilizando para não permitir que isso aconteça. É importante, também, que se fortaleça a base, os conselheiros têm que estar próximos das suas bases para poderem fortificar o OP que está muito fragilizado neste momento. Fiquei contente quando li que o Dilmair conseguiu o apóio da Governança Solidária para fazer um evento na sua comunidade. Nós não tivemos isso. Estamos tentando visitar as obras que foram demandadas e não conseguimos. Quem nos está dando apoio é o Cidade, que estará nos disponibilizando um ônibus no dia 26 de novembro, às 8h30min. Aqueles que quiserem conhecer as demandas do Partenon, estão convidados a comparecerem na nossa Região. Quero ressaltar que a atuação do nosso CAR está fraca, as pessoas não estão comparecendo aos locais que precisamos que eles compareçam para ver os problemas da Região. O ônibus vai sair da frente da Igreja São Judas Tadeu, no dia 26/11, às 8h30min. Na segunda-feira, a Horácia, juntamente com o pessoal da Governança Solidária, estive na Região para discutir o PI, Foi uma apresentação meio fraca, mal informada, as demandas não foram as que havíamos feito e fica difícil trabalhar assim. Obrigada. **CONSELHEIRA MARIBEL SANTOS (Região Centro Sul):** Boa-noite a todos. No dia 14, houve na nossa região a implantação da Governança Solidária Local. Estamos na expectativa! Parece-me que vai ser um braço muito forte. Estamos organizando um ofício sobre as obras que não foram contempladas pelo Orçamento Participativo para que a Governança possa nos auxiliar. Também no dia 14, eu gostaria que o representante do governo registrasse, foi colocado novamente pelo Secretário Cássia Carpes que as doze ruas que haviam sido financiadas pelo BID, que a empresa que ganhou a licitação abriu mão. Foi chamada a segunda colocada e esta cobrou mais trezentos mil reais. Nós, conselheiros das regiões Sul e da Centro Sul e os da Temática, solicitamos à Secretaria

de Gestão e Planejamento Estratégico uma nova licitação, por favor!

Então, quero, aqui e agora, solicitar que seja feito um agendamento com esta Secretaria para que se trate deste assunto. Certo Júlio? Obrigada. **CONSELHEIRO GIL (Região Lomba do Pinheiro):** Boa-noite. Quero cobrar um trabalho que a SMOV fez na Vila Alto da Colina nas proximidades da escola na Vila Esmeralda. Largaram brita e desceu tudo! A menina não consegue cruzar com a cadeira de rodas. Continua o mesmo problema. A SMOV esteve lá por dois dias, não resolveu e só gastou tempo e dinheiro. Alegaram que a conservação permanente por parte desta Secretaria é aquela ali. Não dá para acreditar. Isso é uma brincadeira. Outra coisa, vou deixar uma pergunta no ar: até quando, e estou contando os dias e riscando na parede, o pessoal do Recreio da Divisa vai sofrer. Só isso. **CONSELHEIRO JAKUBASZKO (Coordenação):** Na forma regimental consulto à plenária se os conselheiros estão de acordo que o delegado Felisberto faça uso da palavra. **(Pausa) (Há concordância entre os conselheiros)** **MÁRIO LEITE (Região Extremo Sul):** Boa-noite a todos. Quero comunicar à Coordenação do Conselho do Orçamento, conselheiros e Governo, que a Região Extremo Sul está sem os dois conselheiros titulares. O Sr. Ronaldo Klein havia encaminhado à Região Extremo Sul o seu afastamento e, agora, a companheira Deise não vai poder mais comparecer às reuniões por motivo de trabalho. Então, como a Governança Solidária Local irá amanhã na região vou fazer uma convocação extraordinária para quarta-feira na região, visto que ontem não houve em razão do feriado, para suprimos as vagas. Na próxima reunião do OP trarei a ata. Muito obrigado. **DELEGADO FELISBERTO (Região Centro):** Boa-noite. A conselheira da Cultura pediu para dar um informe a respeito da Conferência Municipal da Cultura que será realizada nos dias 1º e 2 de dezembro. Amanhã é o último dia para a inscrição de entidades para o Conselho Municipal da Cultura. A questão que venho falar aqui é comunicar que ontem tivemos uma palestra da ONG Cidade em que foi feita uma análise das finanças do município de Porto Alegre nos últimos três anos. Houve a divulgação e alguns conselheiros compareceram. Então, é importante que as pessoas se apoderem deste material para saberem sobre os dados, sobre quais as questões que deveram ser tratadas no Orçamento. Bem, outra coisa que quero falar é que foi inaugurado o novo Portal de Porto Alegre. É muito bonito o Portal, mas é um Portal que coloca o OP como mais uma figura especial que tem que se apertar num *link* para acessar o OP. Antes, na antiga página, porque página é uma coisa e portal é outra, no antigo modelito o OP tinha um destaque especial. Hoje, para acessar os Conselhos a gente tem uma certa dificuldade. Então, eu gostaria que, pelo menos, fosse divulgado, antes de qualquer alteração, com quem utiliza o *site* para que as pessoas possam opinar e fazer a sua crítica ou sugestão. Acho que o Portal se constrói coletivamente. Talvez a gente tenha aprendido mal. Eu quero que o governo tenha explicações sobre as suplementações que estão saindo. No Diário Oficial do dia 16 tem suplementação em torno de oito milhões. É importante dizer no que está sendo aplicado, porque está muito genérico. É importante que se tenha uma relação destas

aplicações, porque fala ações do OP. Mas que ações foram estas?

Obrigado. **CONSELHEIRA MARIA DELOÍ (Região Nordeste):** Boa-noite. Em primeiro lugar, peço à Mesa a permissão para pedir ao COP uma pauta especial com todos os conselheiros sobre uma demanda da Região Nordeste que trata do Galpão de Reciclagem que está na Temática Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo. Peço que a Coordenação procure agendar um dia para que eu possa trazer as pessoas para apresentar o projeto a todos os colegas conselheiros. Em segundo lugar, quero falar sobre a Cultura que é o Caminho da Paz. Isso aqui quem está promovendo é o CMAS onde está convidando todos os conselheiros. Deixo ao Júlio para entregar ao pessoal do governo o que é feito na Região Nordeste na Escola Centro Social Marista. Espero que o senhor que é o Coordenador da Mesa do COP agende esta pauta. Obrigada. **CONSELHEIRO ADROALDO**

**(Temática Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo):**

Boa-noite a todos. Peço que seja feita uma correção da ata 33 em que a pauta foi a SMIC onde se falou em valores do Carrefour que foi de 120 mil reais e não 120 reais. Quero pedir a todos os colegas conselheiros que se tiverem em casa algum material em relação a Porto Alegre como livro, foto, poesia, crônica, alguma história do bairro estamos arrecadando este material para criar o acervo sobre a Semana da Cultura da Leitura sobre Porto Alegre. Para concluir, a nossa Coordenação está tentando uma audiência com o prefeito. Penso que seria importante que a pauta desta reunião com o prefeito fosse discutida aqui. É a minha sugestão. Inclusive, eu gostaria de sugerir alguns itens desta pauta para a Coordenação do COP junto ao Gabinete do prefeito. Obrigado. **CONSELHEIRO JAKUBASZKO**

**(Coordenação):** Por favor, a lista de presença. Conselheiro Adroaldo, a proposição da Coordenação, normalmente, é discutida e depois é apresentada na forma do Regimento. Vem para este Conselho, aprova-se ou não e se for aprovada entra na pauta. Com a palavra o conselheiro Algeu. **CONSELHEIRO ALGEU (Região Cruzeiro):** Boa-noite. Quero dizer aos conselheiros que no dia 11... **(Interrompe aguardando silêncio)** É por isso pessoal, que ontem na minha região nós ouvimos falarem que o COP está uma bagunça! Isso nós ouvimos lá na região. Ouvimos da parte do governo, então os conselheiros têm que... **(Manifestações fora do microfone)** Ontem foi instalada a Governança Solidária Local na Região Cruzeiro. Tivemos a oportunidade de colocar as lideranças para conversarem com o prefeito para dizerem quais são os problemas que temos na região. Pelo que entendi e pelo que estou ouvindo alguns conselheiros falarem acho que estão confundindo as coisas. O que sei é que a instalação da Governança Solidária Local não é para pedir obra, mas para alguns serviços! Acho que está havendo alguma confusão! No favorecimento da Cultura, como foi citado pelo conselheiro Dilmair, de uma verba, daí temos que ver como foi, se foi através do OP. Porque no nosso entendimento é para melhorar os serviços da cidade e até agora não está acontecendo nada de serviços. Então, não podemos confundir as coisas! Obra é pelo OP e serviço segue como sempre foi, só que com outro nome, o de Governança Solidária Local. Com licença, eu não

estou defendendo o governo! Estou defendendo a comunidade e estou



dizendo como estão as coisas! Porque quem quiser pedir obra tem que ir pelo OP e que quiser pedir serviço tem que ir para o CAR ou para a Governança. E tem mais, Silvia, quem falou foi uma pessoa do governo. Ela disse que o COP está uma bagunça e está mesmo!

**CONSELHEIRO JAKUBASZKO (Coordenação):** Um esclarecimento. A Governança Solidária Local está sendo instalada em regiões. Nenhuma temática recebeu. Mas se por acaso o conselheiro citado aqui recebeu, então foi como morador da região e não por ser conselheiro de uma temática. Nenhuma temática recebeu a Governança Solidária Local, pois ela só foi instalada em regiões.

**CONSELHEIRO JAKUBASZKO(Temática de Educação, Esporte e Lazer):** Fico feliz que a Assembléia Legislativa tenha começado a adotar, nos últimos dias, a língua de sinais – LIBRAS – em todas as suas sessões. Isso é muito bom, principalmente em função da nossa comunidade surda. É uma luta que tem sido feita dentro da Assembléia Legislativa e o grande mérito tem que ser atribuído ao Deputado Paulo Brum que tem desenvolvido um trabalho em prol das pessoas portadoras de deficiência. Aproveito para, mais uma vez, convidar todos os conselheiros, conselheiras, delegados, lideranças para que prestigiem, a partir do próximo final de semana a Via do Vinho, no Parque Farroupilha, ao lado do Monumento ao Expedicionário, onde bons vinhos poderão ser comprados e degustados gratuitamente. Ontem assisti o pronunciamento do Ministro Palocci e gostei. Acho que a colocação feita por ele, ampliando parte do sucesso que o Brasil, em parte, tem hoje, se deve a todos os governos. Isto de alguma forma é abertura, é o trabalho que inclusive nós, conselheiros, deveríamos fazer em Porto Alegre. Obrigado.

**CONSELHEIRO JAKUBASZKO (Coordenador):** A FASC solicitou tempo para se manifestar e de imediato, concedemos a palavra a Rosana. **ROSANA (FASC):** Conforme combinado com vocês na semana passada, eu trouxe a listagem de todos os mutirões que vão acontecer nas regiões, referentes ao Programa Bolsa Família. Essas datas são definitivas. A reunião que estava marcada para o dia 19, no SESC, foi adiada para dia 20; a reunião que deveria acontecer no dia 20, no CECOPAM, foi adiada para o dia 18 de dezembro para que possamos mobilizar as pessoas. No dia 26 de novembro será toda a Região Sul e Centro-Sul, no CECOPAM; no dia 27/11 será a reunião da Região Norte, no CECOSVI, na Vila Elizabeth; dia 3/12 acontecerá a reunião da Restinga, no CECORES; no dia 4/12 será a reunião da Glória/Cruzeiro/Cristal, no CEGEB; nos dias 8 e 9/12 será a vez do Centro, Ilhas/Humaitá/Navegantes, nesta Sala 10 do Mercado Público; 11 e 17 de dezembro será a reunião da Lomba do Pinheiro/Partenon, no CESMAPA; nos dias 12 e 13 de dezembro ficou agendada a reunião da Eixo-Balthazar/Nordeste, que será realizada no Centro Vida. Estou deixando para vocês o folder com o material. (Pergunta fora do microfone) A Extremo-Sul ficou junto com a Restinga no dia 3 de dezembro. A Leste no dia 10 de dezembro. Era isto. Obrigada.

**CONSELHEIRO JAKUBASZKO (Coordenador):** Conforme o previsto em Pauta, hoje temos que a vacância de uma vaga na

Coordenação do COP, em virtude da saída do Conselheiro João

Alberto (o Chiquinho). Esta é a nossa prioridade neste momento.

**CONSELHEIRO ALGEU(Coordenador):** Entendo que, em primeiro lugar, temos que escolher 10 representantes deste Conselho para participarem do Seminário dos Conselhos Municipais de Porto Alegre. Em vista disso, proponho que protelemos para a próxima reunião do COP a escolha do novo integrante da Coordenação deste COP.

(Diversas manifestações da plenária) **CONSELHEIRO JACUBASZKO**

**(Coordenador):** Consulto o plenário para saber quem se candidata à vaga existente na Coordenação do COP. Esta é a prioridade.

(Apresentam-se os Conselheiros Dilmair, Jorge Lima, Boa Nova, Juliano e Evaristo) **CONSELHEIRA ADACLIDES(Região**

**Restinga)(Questão de Ordem):** Quero lembrar que no início do ano, quando as pessoas se candidataram para fazer parte da Coordenação, todos acharam que dispunham de tempo. Depois, com o passar do tempo, vieram as cobranças de horário e as pessoas não conseguiram atender seus compromissos. Durante todo esse tempo que a Coordenação se reuniu, eu estive presente às reuniões, muitas vezes chegando primeiro do que as pessoas que dela faziam parte. Assim, quero solicitar àqueles que se inscreveram que, por favor, estejam presentes no horário marcado para as reuniões. De nada adianta chegar quando a reunião já está na metade, pois pegam o assunto com o barco andando e aí não dá certo. Se as pessoas que se candidataram vão se comprometer a cumprir com o compromisso que estão assumindo, tudo bem, agora se for para continuar a mesma história que estava ocorrendo antes, então mais uma vez não vai dar certo, o que lamento. Espero que escolham uma pessoa que realmente se comprometa com o trabalho. Eu vou seguir fiscalizando porque não acho certo que as pessoas que se candidatam a fazer parte da Coordenação não cumpram os horários estabelecidos para as reuniões, deixando que apenas alguns fiquem amarrando os compromissos com o governo. Obrigada. **CONSELHEIRO**

**JAKUBASZKO(Coordenador):** Registro a presença do Secretário do DEP, Sr. Ernesto Teixeira, e o convido a tomar assento à Mesa dos trabalhos. Estão encerradas as inscrições para a escolha do nome que irá compor a Coordenação do COP. (Diversas manifestações da plenária em virtude de ter desaparecido a lista de presenças) A Mesa vai realizar a escolha do novo integrante da Coordenação, mesmo sem a lista de presença. (Diversas manifestações da plenária) O Conselheiro Boa Nova retirou sua candidatura. Vamos fazer uma nova lista para que os presentes assinem, chamando região por região.

**CONSELHEIRO MÁRIO LEITE (Região Extremo-**

**Sul)(Esclarecimento):** Como sou representante da Região Extremo-

Sul, pergunto se tenho direito a um ou dois votos? **JAKUBASZKO**

**(Coordenador):** Quantos Mário Leite estão presentes? Um? Então

vale um voto! Em votação. **Região Noroeste –** Conselheira Ceny vota

**Juliano; Região Leste –** Conselheiro Copinaré vota **Dilmair; Região**

**Cristal –** ausente; **Região Cruzeiro –** Conselheiro Omar faz

justificativa de voto e vota **Dilmair; Região Cruzeiro –** Conselheiro

Jorge vota **Jorge Lima; Região Humaitá/Navegantes/Ilhas –**

Conselheira Rosângela vota **Juliano**; **Região Partenon** – Conselheira Jane Brochado vota **Dilmair**; **Região Partenon** – Conselheira Jane Pinheiro vota **Dilmair**; **Região Centro-Sul** – Conselheira Maribel vota **Dilmair**; **Região Norte** – Conselheira Dilecta vota **Dilmair**; **Região Centro** – Conselheiro João Alberto (Chiquinho) vota **Juliano**; **Região Centro** – Conselheiro Juliano vota **Juliano**; **Região Lomba do Pinheiro** – Conselheiro Barison vota **Juliano**; **Região Glória** – Conselheiro Felisberto vota **Dilmair**; **Região Glória** – Conselheiro Aquino vota **Dilmair**; **Região Restinga** – Conselheira Adaclides vota **Dilmair**; **Região Extremo-Sul** – Conselheiro Mário Leite vota **Dilmair**; **Região Eixo Balthazar** – Conselheiro Sílvio Alexandre vota **Dilmair**; **Região Nordeste** – Conselheira Delói vota **Dilmair**; **Região Nordeste** – Conselheiro Marco Antônio vota **Dilmair**. Passamos às Temáticas: **Circulação e Transporte** - Conselheiro Boa Nova vota **Juliano**; **Cultura** – Conselheira Rose vota **Dilmair**; **Cultura** – Conselheiro Dilmair vota **Dilmair**; **Saúde e Assistência Social** – Conselheira Sílvia vota **Dilmair**; **Organização da Cidade** – Conselheira Neiraci vota **Dilmair**; **Desenvolv. Econômico e Tributação** – Conselheiro Adroaldo vota **Evaristo**; Conselheiro Evaristo vota – **Evaristo**; **Educação e Lazer** – Conselheiro Jakubaszko vota **Jorge Lima**. Encerrado o processo de votação. (Após a contagem dos votos) O Conselheiro Dilmair foi eleito com 17 votos; em segundo lugar ficou o Conselheiro Juliano com 8 votos, em 3º e 4º lugar Conselheiros Jorge e Evaristo com 2 votos. **CONSELHEIRO DILMAIR (Temática Cultura)**: Primeiramente, quero cumprimentar a todos que estão presentes aqui, os nossos conselheiros e conselheiras, os nossos visitantes que estão hoje prestigiando a reunião do COP e aos colegas da Mesa. Quero agradecer os votos daqueles que confiaram em mim. Bem como, aos meus concorrentes por também terem participado desta disputa democrática, creio eu que assim tenha sido. Quero dizer que mantenho a minha determinação em elogiar e apoiar o governo naquilo que o governo fizer certo para a nossa cidade. Mas também me proponho e estou determinado a criticar e *meter o pau* no governo, quando não trabalhar e houver descompromisso dele com esta cidade e falhar com as comunidades. Este é o meu propósito e todos sabem que desde o momento que cheguei ao COP da minha disposição de lutar para construirmos uma cidade melhor para todos! Para homens e para mulheres! Para negros e para brancos! Para jovens e para idosos! Está é a minha disposição de lutar e construir! E garantir a democracia participativa na cidade e garantir a continuidade do Orçamento Participativo! Muito obrigado e que Deus abençoe a todos nós! **(Palmas) CONSELHEIRO JAKUBASZKO (Coordenação)**: Senhores conselheiros, precisamos escolher dez nomes para o Seminário, mas em função da agenda do Secretário vamos entrar na pauta que é o DEP e depois vamos escolher os nomes. As inscrições estão abertas. **(Pausa)** Passo a Coordenação da Mesa ao conselheiro Algeu. **ERNESTO TEIXEIRA (Diretor-Geral do Departamento de Esgoto Pluvial)**: Boa-noite. Quero cumprimentar a todos os conselheiros presentes e ao representante do governo. É uma

satisfação para nós do DEP, o Sérgio, Diretor de Obras, o Francisco Pinto, Diretor de Conservação, o Alexandre que nos assessorava diariamente e eu Ernesto Teixeira, Diretor-Geral estamos aqui com os senhores conselheiros respondendo, na medida do possível, as suas perguntas. **CONSELHEIRO CHIQUINHO (Região Centro):** Boa-noite. Pessoal, tenho uma surpresa para vocês. Hoje é o meu dia de elogiar o governo. É bom que o Diretor-Geral do DEP esteja presente aqui por dois motivos. Primeiro, pelo que está no decreto do Diário Oficial com espaço para a banda itinerante. Tem uma banda que representa um pouco da nossa cultura aqui no Estado. E em segundo, por este governo ter cumprido um PI atrasado. Uma luta muito grande da Região Centro que foi a criação de mais um SASE. Hoje, as instalações antigas do DEP já se encontram nas mãos da diretoria da Integração dos Anjos. Estamos fazendo a reforma e atenderemos 80 crianças de sete a quatorze anos a partir do momento em que as instalações estiverem em condições, graças a este cidadão aqui (**Refere-se ao Diretor-Geral do DEP**) que cumpriu com a palavra e liberou o espaço. Este cumpriu! Houve outros de governos passados em que se teve uma luta na qual se pedia, brigava e acabava não cumprindo. Este senhor cumpriu! Eu não sei elogiar, porque a minha característica é de *baixar a lenha*. Então, quero agradecer ao Diretor-Geral do DEP em nome das famílias do Movimento Integração dos Anjos. Em nome das famílias da Vila Sossego, das crianças do Condomínio dos Anjos e de todas as crianças daquela região do Jardim Botânico pela sensibilidade e pela coragem que o senhor teve. Pois cumpriu com a sua palavra perante toda a cidade, região, delegados e fez acontecer um PI atrasado que era só a desocupação de uma área. Portanto, o senhor leva o meu agradecimento, o meu eterno reconhecimento. Continue assim, porque somente desta forma é que se consegue governar uma cidade democraticamente usando os espaços públicos para o trabalho social. Depois vai ter uma outra briga, porque o pessoal da Integração dos Anjos está indicando um campo de futebol sete dos funcionários do DEP para fazer a construção de moradias. (**Risos e palmas**)

**CONSELHEIRO SILVIO ALEXANDRE (Região Eixo Baltazar):** Boa-noite. Quero cumprimentar o Diretor-Geral do DEP por estar aqui com toda a sua assessoria, porque nem todos os secretários estão vindo no COP e indo às regiões o que é muito pior. Por isso, quero lhe cumprimentar pela presença. O Diretor do DMAE também esteve aqui, assim como o Secretário da SMIC. Eu não estava presente, mas está registrado em ata. São poucos os que estão vindo aqui. Parabéns por isso e por ter vindo com uma boa assessoria. O que eu quero é conseguir com o Diretor do DMAE o compromisso de marcarmos em conjunto uma vistoria DEP-DMAE para trabalharmos em parceria em alguns serviços, em pequenos reparos que são necessários em determinadas comunidades da nossa região. Não sei se o senhor aceita. É que no complexo das Laranjeiras, Don Pedro, Vila Amazônia a situação é crítica. Quero ver com o senhor se dá para acordar isso. E gostaria de saber da possibilidade do DEP em agendar comigo, pois está na ata 33, de 10 de novembro a fala da conselheira Laura sobre

as dificuldades com o CAR. Então, como não é a primeira vez que ela

fala disso, quero ver se o senhor pode acertar comigo e com os demais conselheiros da região para fazermos esta agenda com certo fôlego de visitarmos, vermos estes problemas e encaminhar junto a sua assessoria. Mas estabelecer este método, porque o CAR não nos avisa e não nos convida para as vistorias. Obrigado. **DELEGADO FELISBERTO (Região Centro):** O que vou falar é da Região Sul, de uma comunidade que há anos vêm brigando para regularizar uma ocupação na Dorival Castilho Machado. Aqui é um Parecer do DEP favorável a esta comunidade. Só que aí não vou poder seguir na mesma linha do Chiquinho. Surpreendentemente, este governo mudou o Parecer e está inviabilizando um projeto. Não queremos nenhum centavo público. Queremos a parceria do município, porque técnicas para fazermos a contenção podemos buscar. Queremos uma reunião do DEP com a comunidade de lá para viabilizar o processo. Porque estão jogando as pessoas umas contra as outras. Estamos mais de quatro anos brigando para pagar o proprietário da área. Na Governança Solidária Local já colocaram isso. Então, estou reiterando. É a comunidade da Andréia e ela não pode vir porque perdeu um filho, se não ela mesma estaria falando. O processo está na PGM com o procurador Ricardo. Nós estivemos conversando com o procurador substituto e com a Rosane e ela nos disse que devemos sentar para estabelecermos critérios para a viabilidade do projeto. Era isso. Muito obrigado e prazer em vê-lo. **CONSELHEIRO COPINARÉ (Região Leste):** A Leste não tem sido muito feliz, mas não é por isso que vamos desconstituir, pois queremos fazer uma ação compartilhada com o DEP. Mas o Francisco não foi bem lá. Foram marcadas duas reuniões com ele e, lamentavelmente, ele não compareceu. Marcou no sábado para atender o Jardim Ipu em uma demanda e não foi. Marcou no Jardim Ipê 2 e também não foi. Temos algumas demandas e ele foi só no fórum. No Jardim Ipu onde tem uma ação compartilhada que foi uma ação elogiada do DEP porque obrigou o loteamento do Beco Souza Costa para dar um *habite-se*. Lá teria que fazer um canal do DEP em uma comunidade pobre e foi realmente muito elogiado. Agora, temos várias demandas da Leste que estão atrasadas e não houve nenhuma ação do DEP nestas demandas. Então, quero formar um compromisso com o senhor em nome da região. Está saindo um *shopping* na Região Leste na Antônio de Carvalho onde tem a âncora que é o *BIG*. Não precisa necessariamente ser técnico para saber que haverá um reordenamento da rede do DEP em função do próprio *shopping*. Como a topografia e a cota daquela rede vai descer a Antônio de Carvalho e nós estamos com problemas na Cefer e Ipê 2 que não tem galeria e nem caixa de suporte estamos com medo deste *shopping* e o que vai acontecer lá em cima. Então, convido o DEP de forma fraterna para que a gente possa no Fórum Regional da Região Leste vermos as obras atrasadas e traçarmos um plano de ação do DEP em relação ao *shopping*. Isso é controle social, democracia e participação. Portanto, convido aqui e quero que fique registrado em ata, para concluir, que o DEP entre em contato com o CAR para fazermos uma reunião com o Fórum e discutirmos a relação do

*shopping* que está saindo na Leste. Muito obrigado. **CONSELHEIRA**

**SILVIA (Temática Saúde e Assistência Social):** Boa-noite à Mesa e ao nosso companheiro que estava ontem na Restinga. Como disse o conselheiro Dilmair, quando tiver que criticar o governo a gente vai fazer. Neste momento não é o caso. Na verdade, não é uma questão de governo, mas de secretarias. É o trabalho desta secretaria que está sempre em um estado de penúria, porque é uma secretaria que tem pouco recurso, mas que há três anos vem fazendo um trabalho muito bom com a comunidade da Restinga, no Jardim São Pedro. Naquela área, hoje não moro mais lá, mas sei que nunca teve alagamento, porque o DEP sempre fez um serviço de prevenção e continua fazendo. Como a rede de esgoto de lá está agora em estudo o DEP esteve na área e fez outra limpeza nos valões para que não acontecesse nada. E no terreno que alagava uma escola foi feita uma drenagem. Então, o que se pede é para esta comunidade que está na PGM em fase de regularização que o DEP continue fazendo um trabalho bom. Dentro da Restinga, como um todo, eu reconheço o trabalho. Já não é o que acontece com o Demhab. Porque do Demhab tenho muitas queixas sim! Só que não é da secretaria. Quero deixar bem claro que assim como a gente elogia a gente pode fazer uma crítica bem pesada. O DEP foi lá e fez uma drenagem no pátio que alagava a escola. Agora com os alagamentos que ocorreram na região era por ali que todo o povo do Jardim São Pedro passava para poder trabalhar e ir para a escola. Por enquanto está um trabalho muito bom. Se melhorar não faz mal e se estiver ruim nós vamos reclamar. Obrigada. **CONSELHEIRA**

**DILECTA (Região Norte):** Boa-noite. Tivemos a implantação da Governança Solidária Local e o secretário esteve lá e já sabe dos nossos problemas. Depois tivemos uma reunião do CPM e outra do FROP. A região Norte tem vários riachos e grandes problemas. Temos uma demanda antiga que até hoje ninguém esclareceu como é vai ser esta obra. É uma obra que não pode ser só com o dinheiro da prefeitura, é uma obra institucional que seria a macro drenagem do Arroio Sarandí e resolveria muita coisa. Faz muitos anos que fizemos esta reivindicação! Cada vez que encontro algumas pessoas elas me perguntam. Parece que é só a prefeitura que tem que resolver o problema! Mas até hoje ninguém me deu uma resposta clara sobre isso. Vai ter a macro drenagem? Vai ser só a dragagem? Como é que é? Vai ficar aquele arroio? Porque foi começado na rota Aluísio e depois a gente pediu para incluir uma parte do projeto para ver a questão da Vila Leão que é um problema muito sério. E agora nesta enchente que foi geral, encheram muitas casas de água. Queremos saber se vai ter a *casa de bomba*, porque uma vez nos deram o local, mas até hoje não sabemos. Isso precisa de dinheiro não só da prefeitura, mas de uma obra institucional, por isso precisa de dinheiro externo, como já teve para a Álvaro Chaves. Queremos no mínimo de uma resposta. Vai sar daqui a um ano, daqui a dois anos? Porque cada um que vai lá diz que no ano que vem vai estar pronto. Então, queremos uma resposta. Obrigada. **CONSELHEIRA ADACLIDES (Região Restinga):** Gostaria de questionar a Vila dos Bitas, que é uma vila irregular localizada na Restinga. Quero saber se vai ser feita

alguma intervenção lá e também na Vila Pedrosa, que é um caso muito

sério. Obrigada. **CONSELHEIRA DELOÍ (Região Nordeste):** Boa-noite, Sr. Secretário do DEP. É um prazer tê-lo conosco. Infelizmente o senhor ainda não esteve na nossa Região. Vamos aguardá-lo no próximo dia 3, juntamente com a Governança Solidária Local. A nossa Região tem uma demanda de 2001, nº 0057, que é da ocupação do Parque Chico Mendes, é uma rede que necessita ser feita lá. . Pergunto se há ou não viabilidade. A Vila União 2, com essa chuva, teve problema com os bueiros. Chamamos o pessoal do DEP e ninguém compareceu. A água entrou nas casas e as pessoas tiveram prejuízos, perduram tudo o que tinham dentro das casas. Na Santana também há problemas, inclusive um dia nós estávamos numa reunião do FROP, lá, foi chamado o DEP por intermédio do Sr. Tony Proença para que socorresse aquelas criaturas que lá estavam, e o DEP não compareceu. Obrigada. **CONSELHEIRO ADROALDO (Temática de Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo):** Boa-noite, Secretário. Quero agradecer a assessoria comunitária que nos tem ajudado bastante lá na Região Noroeste. Na verdade, fomos bem recebidos pelo Diretor Sérgio quando estivemos no DEP para tentar resolver um problema que temos na Região Noroeste, na Francisco Trein com a Gaston Englert. Nós precisamos da reconstrução da rede. O DEP procedeu ao levantamento, já resolveu o problema na Gaston Englert, em frente da Escola Estadual Dolores Alcaraz Caldas e isso é muito importante para nós. Quanto à questão da bacia, sabemos que alguns bairros não querem fazer esse tipo de discussão, mas para nós é importante. A Cidade hoje não prioriza saneamento básico e até fiz um elogio à Região Sul, numa outra oportunidade, porque foi a única que priorizou saneamento básico, DEP, para o exercício de 2006. A Cidade hoje não está preocupada, mas o problema existe. A minha própria região, a Noroeste, não priorizou saneamento básico. Enquanto não houver a conscientização da Cidade, da sociedade no sentido de que é necessário investimento nessa área, vamos continuar tendo problemas. Gostaria de aproveitar a oportunidade, Secretário, para solicitar que se possa fazer uma discussão, pelo menos na Região, junto com o FROP da Região e com o GPO para ver o que é possível ser feito, pois a comunidade está sofrendo. **CONSELHEIRA JANE PINHEIRO (Região Partenon):** Boa-noite a todos. Aproveito sua presença neste Conselho para solicitar que fale com o Sr. Otacílio, pois a cada reunião que ocorre o FROP convida uma secretaria. Há cerca de 20 dias houve uma reunião do FROP, ocasião em que o Sr. Otacílio levou várias demandas do Partenon e ficou de resolver, só que até agora não nos deu nenhuma resposta e a comunidade está cobrando de nós, conselheiros. **CONSELHEIRO GIL (Região Lomba do Pinheiro):** Boa-noite, Secretário. Temos vários problemas com os arroios da Lomba do Pinheiro, inclusive com o Arroio Taquara, que é um dos afluentes da barragem, também com o Arroio da Vila Mapa, cujas famílias enfrentam graves problemas. Há, também, o arroio da Bom Sucesso e um outro nas Vila dos Herdeiros que é um arroio importantíssimo que atua como ladrão da barragem da Lomba do Sabão. Se este arroio estiver assoreado ocasionará muitas enchentes, podendo ocorrer até morte de pessoas, o que, aliás, já aconteceu.

Outra questão que quero abordar, Secretário, é a de nós tentarmos falar por telefone com o senhor, a pessoa que atende fica de passar o assunto e não passa. Um outro problema, que por sinal atinge toda a Cidade, é o caso das tampas de bueiros. Na Lomba do Pinheiro, os carros passam por cima das bocas de lobo, aquilo fica assoreado, entupido. O problema começa desde a João de Oliveira Remião, passa pela Dolores Duran, pela 1º de Maio, pela Santa Helena, enfim, por todas as vilas. Peço-lhe, ainda, Sr. Secretário, que oriente as empreiteiras que prestam serviços ao Departamento, que o esgoto misto pertence ao DEP e não ao DMAE. Eles não querem mexer, por falta de conhecimento. Muito obrigado. **CONSELHEIRO OMAR (Região Cruzeiro):** Sr. Diretor, quero sugerir que o senhor não se preocupe em fazer anotações porque tudo o que o senhor falar estará sendo taquigrafado e, posteriormente, impresso. Depois o senhor terá em mãos tudo o que aqui foi dito. Não se preocupe porque eu não necessito de uma resposta já. Este caso me diz respeito particularmente. Agora, a Região Cruzeiro, certamente irá procurá-lo muitas vezes, porque com a implantação da Governança Solidária Local vamos fazer nosso currículo de serviços. No Diário Oficial do Dia 16 diz que o Prefeito vai retomar o projeto do sócio-ambiental. No dia seguinte, quinta-feira, diz que (ininteligível). Ficou acertada a vinda de uma missão especial de técnicos, em janeiro próximo, para avaliação da proposta da GSL acerca do projeto. Com referência a esse projeto do sócio ambiental, temos um talvegue – e para os que não sabem talvegue é a linguagem técnica oficial para o que se denomina córrego – que sai lá do Belvedere Santa Tereza, passa por diversos terrenos para sair lá no Guaíba, junto ao Sport Club Internacional. Entretanto, em função da construção de um condomínio com 11 residências de luxo, o curso desse talvegue foi alterado e, em função da quantidade de chuva, uma residência acabou sendo prejudicada. Foi acionado o proprietário desse terreno porque ele também está preparando outro condomínio e, devido a alteração do talvegue foi que ocorreu o problema. Acontece que esse cidadão, ao ser acionado, disse que seria parceiro do Município na resolução do problema e, de fato, até pagou uma certa importância. Vou procurar o senhor e sua equipe, porque tenho interesse particular no caso, para verificar se, na parceria, em vez de ele pagar os 10 mil reais poderia, como parceiro, pagar a metade porque do contrário deixa de ser parceria. Muito obrigado. **CONSELHEIRO JAKUBASZKO (Temática de Educação, Esporte e Lazer):** Boa-noite, Sr. Ernesto, boa-noite a toda sua equipe. Quero reforçar a fala do Conselheiro Gil quanto ao esgoto misto. Há algumas semanas o DMAE este presente neste Conselho, ocasião em que fiz uma solicitação no sentido de que no próximo final do ano, em função da seca, o DEP possa fazer uma limpeza em todos os canos de Porto Alegre, em parceria com cada um dos conselheiros e conselheiras das regiões para que depois, quando chegar o período das chuvas, não se tenha tantos alagamentos. Já que a previsão para o verão é de seca forte, vamos trabalhar juntos! **CONSELHEIRO HAMILTON (Temática de Circulação e Transporte):** Quero fazer referência a dois

problemas viários que existem na Zona Sul. Um é a questão do



endutamento nas ruas laterais da Av. da Gávea, onde existe o Arroio Capivara e o DEP foi votado como prioridade, por unanimidade, na Região Sul. Resolve quase 90%, mas não vamos deixar passar em branco a atitude da SMOV que, no passado, para reforçar a ponte da Av. Tramandaí, colocou duas paredes na parte interna, diminuindo a seção da ponte, cada pedra de granito tem 30 cm, somando as duas dá 60cm, numa altura de dois metros ultrapassa uma diminuição de 1 metro quadrado na seção. O segundo problema é na divisão da nossa Região, pois nas duas pontes do Arroio do Salso, tanto a Ponte da Gabiroba quanto a Ponte da Juca Batista, qualquer chuva faz com que a água venha para fora. Por que ocorre isso? Porque existe, por parte da SMOV, uma permissividade quanto ao licenciamento. Os charcos, as restingas, os banhados estão sendo drenados para implantação de qualquer tipo de condomínio. Isso tem feito com que esses banhados que servem de bacia de retenção das águas da chuva já não existam mais e a aceleração da velocidade da água enche esses arroios. No Arroio Capivara a SMOV tem fornecido *habite-se* para condomínios. Já gastamos dois milhões de reais, por intermédio do DEMHAB, para que não fossem jogados esgotos, mas isso continua acontecendo. Quero dizer que os recursos do DEP são insuficientes, os arroios têm que ser encarados como mananciais e cabe recurso do DMAE para isso porque arroio não é depósito de esgoto cloacal.

**CONSELHEIRA MARIBEL SANTOS (Região Centro Sul):** Boa-noite ao Diretor-Geral do DEP e à equipe presente. Tenho duas questões. Na Cristiano Kremer que foi demandada pela temática foi asfaltada, mas temos um trecho de mais ou menos 400 metros que não há esgoto pluvial. Ele está desmoranando. Colocando em risco o próprio asfalto. Eu ligo para o DMLU, os funcionários vão com as máquinas e arrumam o que está desbarrancando. Então, solicito a presença do DEP e também, se possível, do DMAE, porque tem um esgoto atrás que sai do Condomínio Cristal. É no trecho do Condomínio Cristal até a ponte que separa a Vila Nova do Campo Novo. Outra questão que tenho é sobre a pavimentação da Rua Tomé Antônio de Souza no Campo Novo que é uma rua de escola que foi conquistada Pavimentação no PI de 2003. Para 2006 também foi conquistada, mas acredito que não seremos contemplados. Diz no Parecer de 2003 um trecho assim: "Falta orçamento do DEP, pois necessita autorização para passagem de *coletor de fundos*". Atualizado aqui tenho para 2006 o seguinte; "O trecho do PI 2003 não foi implantado ainda, pois não houve liberação de um proprietário para passagem do *coletor de fundos* do DEP". Eu lhe pergunto: o proprietário não libera, mas a rua é importante. A rua tem uma descida que logo tem uma área que é pública, onde estamos construindo a creche e o posto. Não daria para usar este terreno público para fazer o *coletor de fundos*, então? Obrigada.

**CONSELHEIRO ALGEU (Região Cruzeiro):** Boa-noite. Em primeiro

lugar, agradeço ao Diretor-Geral Nelson Teixeira por ter vindo aqui no COP. É uma grande pessoa! Acredito que vai sair um bom trabalho na área do DEP em Porto Alegre. Quero dizer para o senhor que estamos com um problema na Vila Teresina, em um arroio. O Alexandre, inclusive conhece o nosso problema muito bem. Hoje a Cruzeiro na área de *boca-de-lobo*, na área que se refere ao DEP temos um problema, porque pertencemos aos dois lados da Região Sul e Leste. Às vezes, fica muito difícil de fazer o serviço. Então, o que eu quero, Sr. Ernesto, é lhe convidar para fazer um passeio na Região Cruzeiro para o senhor conhecer os nossos problemas. Seria muito boa a sua visita. Acredito que o senhor vá, porque no momento em que o Bandeirão mais necessitou o senhor nos deu a mão! Está combinado. Obrigado.

**CONSELHEIRA ADACLIDES (Região Restinga):** Eu gostaria de convidar a todos aqui presentes para a Semana da Restinga que inicia no dia 19 de novembro. Contamos com a presença de todos vocês.

Haverá serviços como carteira de trabalho, teste para diabetes e muito mais pessoal. Então, conto com todos lá e com a presença do Diretor-Geral do DEP na Semana da Restinga. **ERNESTO TEIXEIRA**

**(Diretor-Geral do DEP):** Para nós do DEP é uma satisfação estarmos aqui. Acho que o servidor público, mesmo quando ele não consegue atender a todos os pedidos não pode se esconder. Eu estou aqui para dizer sim ou dizer não, infelizmente. Quero pedir desculpa por não ter como atender a todos, mas também ter a satisfação, como foi com o Chiquinho de entregarmos uma área que vai atender oitenta crianças. Isso para nós é muito importante e gratificante. Lá no DEP hoje foi uma festa quando o pessoal soube que tu estavas lá, que tu estavas tomando conta da área. Isso gratifica a gente. Quanto à Baltazar, parceria com o DMAE. Silvio vamos marcar uma visita. Se puderes marcar uma visita no DEP eu te prometo que a gente faz esta parceria com o DMAE e vou com o Presser, lá. Eu vou deixar os meus cartões e é só me ligar para combinarmos. Ok? O Felisberto do Centro falou em regularizar ocupação da Dorival Castilho Machado. Felisberto, tu estás me devendo uma visita, não é? Então, eu te espero lá e tu levas esta senhora. Fica certo assim? O Copinaré da Leste quer saber sobre o *Shopping* que está saindo. Bem, é o seguinte, ele naturalmente vai criar um problema se não formos ágeis. Eu quero que o Francisco Pinto que é o Diretor de Manutenção do DEP marque com o senhor uma visita lá no local. Isso o Pancinha mesmo marca. Está bem? A Sílvia da Restinga. Bem, foi um elogio e agradeço. E estamos às ordens. A Dilecta da Norte fala sobre o Arroio Sarandi. Aqui é o seguinte, quanto à macro drenagem do Arroio Sarandi da Vila Leão e à implantação de *casas de bomba* fizemos um pedido de trinta milhões ao Ministério das Cidades e foi aceito o carimbo da verba. Está dentro do *Saneamento para Todos*. Eles nos prometeram que no ano que vem esta verba vem carimbada e que no máximo em 2007 estas obras em todo o Rio Grande do Sul vão começar. Vou lhe dizer que antes de 2007 a senhora ainda não vai ter estas obras. Pelas tratativas da prefeitura com o Governo Federal a senhora poderá ter uma agradável surpresa em 2007. A Adaclides da Vila Pedroso. Aqui chegou a hora

em que vou lhe dizer que não tenho a resposta neste momento. Vou

deixar um cartão para a senhora ligar e vamos ver o que podemos fazer aqui. Sou humano e às vezes não tenho a resposta. Mas prometo que cuidaremos com carinho. Na Nordeste tem uma demanda que foi trocada pelo FROP. Ela não é mais uma *canalização* e sim uma *recuperação dos taludes*. Quem é o conselheiro que perguntou? O FROP não aceitou a demanda de *canalização*, por isso vai voltar para a *recuperação de talude*. Então, é paisagismo. Depois o Alexandre explica para os senhores melhor. Adroaldo da Noroeste. Infelizmente, a Francisco Trein não se enquadrou nos critérios técnicos do Ministério das Cidades, porque não tem *separador absoluto*. Vamos ter que voltar a discutir com a comunidade esta parte. Não sei se o Pancinha sabe de alguma demanda da Região Partenon que não foi encaminhada? Então, as demandas da região foram encaminhadas para as zonais e no próximo fórum vai ser dada a resposta sobre todas as demandas. O Pancinha que é o Coordenador geral da parte comunitária do DEP vai pegar com a senhora os dados e eu lhe prometo que até a semana que vem ele estará visitando este local. Dou a minha palavra. A Lomba do Pinheiro tem o menor índice de pavimentação da cidade. O César e o Chico Melo vão cuidar pessoalmente. Vai um diretor junto com um comunitário. Eu prometo e gostaria que deixasse o telefone para o Sérgio fazer o contato. Quanto à Região Cruzeiro vamos fazer uma reunião. Gostaria que fosse no DEP. É só marcar o dia e me ligar, porque fiquei interessado em saber sobre este assunto. Jakubaszko, foi exatamente esta a nossa posição no início. Ficamos até maio sem chover e aproveitamos para fazer todas as limpezas. Na Restinga, por exemplo, limpamos todas as *bocas-de-lobo* e assim foi indo. Foi alagar, naturalmente, depois de três grandes chuvas. Mas vamos começar novamente esta frente. Hamilton, quero te dar a notícia que vai abrir um canal na rua da Gávea de 350 metros. Foi aprovado por unanimidade. Já estamos encaminhando a licitação e toda aquela papelada que tu conheces bem. Então, vamos ver se em janeiro isto anda, para daqui a três meses a gente começar. Bom, o DEP está exigindo, faz tempo, porque é um projeto que cria a *Bacia de Detenção*. A população ainda não aceita muito bem isso. Ninguém quer presídio, ninguém quer *Bacia* na frente de casa, mas se não fizermos isso perto do Iguatemi vai morrer gente de novo. E estamos tentando convencer o pessoal que *Bacia de Detenção* é necessário. O DEP tem que se responsabilizar é na limpeza. Maribel eu tenho que visitar, mas gostaria que a senhora fornecesse o telefone para o Francisco Pinto, nosso Diretor de manutenção para vermos esta parte dos 400 metros que não tem pluvial e está desbarrancando na rua. Passa para ele e no máximo até segunda-feira nós vamos lá ver isso. Quanto ao *coletor de fundos*, este proprietário não autorizou, mas o município geralmente entra na justiça contra o proprietário. Isso demora. Nós podemos ver se o terreno público que existe ali pode receber este *coletor*. A gente não sabe a altura. Mas é algo para ser estudado. Meu querido amigo Algeu, horas? Me dá o teu telefone. (Conselheiro informa o telefone 91061352). Então, segunda-feira, às 14 horas, nos encontraremos no CAR. Ficarei

pelo espaço de uma hora a tua disposição. Estou à disposição de

qualquer um, pois não tenho problema de andar em vilas porque me acostumei com isso. Às vezes não vou poder resolver nada, porque vocês sabem que nem tudo depende de nós. Foi um prazer estar aqui com vocês, agradeço a atenção e o respeito que me dispensaram. Muito obrigado e uma boa-noite. (Palmas) **CONSELHEIRO JAKUBASZKO(Coordenador):** Obrigado, Secretário Ernesto Teixeira, pela presença. Solicito que os conselheiros permaneçam sentados para que possamos fazer a escolha dos 10 que irão representar o COP no Seminário da próxima segunda-feira. Os interessados podem-se manifestar.(Pausa) Adaclides, Copinaré, João Alberto (Chiquinho), Jakubaszko, D<sup>a</sup> Nelci, D<sup>a</sup> Dilecta, Felisberto e Erni. Obrigado. Estão encerrados os trabalhos.



**Prefeitura Municipal de Porto Alegre**  
**Secretaria de Coordenação Política e Governança Local**  
**Gerência do Orçamento Participativo**

**Conselho do Orçamento Participativo**



**Sessão Plenária**

**Seção Ordinária do dia 05 de janeiro de 2006.**

**ATA: N.º 44**

**PAUTA: DISCUSSÃO ALTERAÇÃO REGIMENTO INTERNO**

**Marlene (coordenação)** Abre os trabalhos solicitando a colaboração de todos considerando que no mês de janeiro o conselho precisa elaborar o RI-2007. Abre as inscrições para o período de comunicação e informa que a secretaria do COP apresentara propostas de metodologia para a elaboração do RI-2007. **Marco Antônio (Região Nordeste)** Propõe que na reunião de conselheiros deva se discutir uma nova coordenação. **Adroaldo (Temática de Desenvolvimento Econômico)** Diz que a temática não tem nenhuma divergência interna, deve-se discutir a questão com os conselheiros da temática, a coordenação e a parte interessada, o Felisberto. **Copinaré (Região Leste)** Recoloca a proposta do Marco de renovação da coordenação discutida na reunião mensal de conselheiros. Cita o artigo 26º do RI referentes as faltas e licenças. Solicita a votação da proposta do Adroaldo anterior ao calendário do RI. **Dilmair (coordenação)** Pede desculpas pelo fato da reunião anterior e informa que encaminhou um documento político à coordenação, documento que também a comissão de DH e no gabinete do Prefeito, para algumas pessoas que já tomaram conhecimento pede que a coordenação faça a leitura do documento, pois além do RI Ter sido rasgado foi agredido fisicamente no lado de fora da porta. Registrou na polícia e encaminhou a Coordenação Nacional de Entidades Negras. **Hamilton (Temática de Circulação e Transporte)** A questão de ter sido eleito na temática não fere o Regimento, o que fere o RI é estar inscrito em duas temática e isso aparece de forma casuística. Pede a coordenação que cheque as listas para conferir se há outros casos. Fale a coordenação encaminhar uma medida porque os fatos ferem o decoro e princípios do direito que ninguém pode ser agredido por opinião. Pede a renovação de coordenação. **Silvia (Temática da Saúde e Assistência Social)** O Hospital Moinhos de Ventos e a ONG Núcleo da Mama esta cadastrando mulheres para um projeto de monitoramento em vários postos de POA. Mas esta ocorrendo um problema na região Restinga referente ao DMAE, terão audiência no dia 11 de janeiro as 16:30. **Jorge (Região Cruzeiro)** Saúda a todos pelo ano novo pois o trabalho pela comunidade supera as divergências. **Idemar (Região Estremo Sul)** Solicita as atas e diz que a Governança não tem resolvido nada. Querem a visita do Prefeito na Região. **Pedro (Região Noroeste)** salienta que devemos trabalhar pela comunidade. **Boa Nova (Temática de Circulação e transporte)** Alerta para que não emita-se juízo de opinião sem saber o que ocorreu no lado de fora não quer propor a saída de ninguém de lugar algum. **Algeu (conselheiro da Região Cruzeiro)** Entendendo que tudo porque parte da plenária o vaiou sem deixa-lo falar. Na Cruzeiro os candidatos a conselheiros saíram de outras instâncias ou saíram do COP para cumprir o RI, citando os casos do Jorge, Paulo Jorge e Michael. E a ideologia de respeitar o que está escrito não pode ser cordeada. Pede desculpas por rasgar o RI, porém entendem que também rasgaram os que colocar um conselheiro que estava irregular. E que em nenhum momento houve agressão contra a pessoa do Sr. Dilmair que somente o empurrou para sair pois estava sendo ofendido encostado na mureta no lado de fora. **Jurema (Região Cristal)** O RI está sendo todos os dias pois naquele mesmo dia a pauta era o Regimento e entrou em outra pauta. Está bem claro que o mês de janeiro é para trabalhar o RI e que o Fórum de conselheiros e não de delegados que sempre querem a palavra e que estes têm que trabalhar na região. **Adaclides (Região Restinga)** Preocupa-se com a falta de tempo para concluir o RI. Sem esquecer que temos que prestar conta desta tarefa na região. **Juliano (Região Centro)** Lembrou a atitude do Sem. Paim de rasgar a constituição por estar sendo descumprida. Pois se os membros da

coordenação disseram naquela instancia que o Felisberto não poderia ser conselheiro. Lê ata da coordenação e

as assinaturas, E não compreende porque aqui tem posições diferente. E também não é a favor que o Felisberto seja conselheiro na situação de ser delegado em mais de uma temática infringindo o RI. **Aquino (Região Glória)** A crítica é para Coordenação principalmente ao Julio pois já foi Coordenador na Glória, este assunto polêmico tem que chamar as partes para um acordo antes de entrar na plenária. **Mário Leite (Região Extremo Sul)** Reclama da ausência dos taquígrafos. Na fala do Marco Bernardes ele diz que o prazo para retificação das propostas do PI é até a data desta reunião. Pergunta quem sabia? Quer reunião com secretário da SME que pediu a tempo. Pede, mais uma vez respostas sobre a questão da divisão da pavimentação para as regiões que priorizaram. Chama atenção para o ciclo do OP que no mês de janeiro a pauta é o RI. Encaminha que as questões pendentes fiquem para março. **Fernando (Região Lomba do Pinheiro)** A Região também tem manifesto. Lê o manifesto. **Jane Brochado (Região Partenon)** Fala que o PPA passou corrido, a matriz orçamentária, bem como as 190 emendas dos vereadores que o COP não disse nada a respeito. Informa que o governo Fogaça concluiu 199 obras das quais 195 eram de PI's atrasados e quer saber quais são estas obras. **Marlene(Coordenação)** a coordenação está sendo desrespeitada e foi eleita por que os conselheiros a conhecem. Diz que assinou o documento da coordenação sem pressão de ninguém. Se acha condições que destituam, mas não vai renunciar. E no mês de janeiro é discussão e votação do RI. **Jacubaszko (Coordenação)** lamenta os fatos da ultima reunião, porém não é a primeira vez que isto acontece no CO. as regiões e temáticas são soberanas e propõem acatar a proposta do Adroaldo. **Adroaldo ( Temática de Desenvolvimento Econômico)** Repete na sua proposta **Copinaré (região Leste)** Retira sua proposta em favor da proposta do antecessor a sua fala. **Dilmair(Coordenação)** Pede que tão de ordem e comprimento do artigo 26º do RI. **Jacubaszko (Coordenação)** Informa que na próxima 5ª haverá reunião na Temática de Desenvolvimento Econômico para resolver a questão, ficando assim encaminhado. E passa a palavra ao Governo. **Julio Pujol(Coordenação)** Pede que em função do ano eleitoral seja distribuídos jornais e materiais político partidários. **Juninho (Secretário Executivo COP)** pede a colaboração de todos para elaboração do RI 2007 através de um grupo de trabalho de sistematização das propostas. **Mário Leite (Região Extremo Sul)** Colabora com a propostas pedindo que a mesa faça a relatoria. **Nelson(região Leste)** pergunta qual o horário do grupo de trabalho e propõe que seja às 18h e com maioria de conselheiros em relação aos membros da Prefeitura. **Aquino (Região Glória)** Ter responsabilidade no processo e no GT. Ser pessoas com disponibilidade para termos agilidade no processo. **Jacubaszko (Coordenação)** Pede questão de ordem para leitura do documento do Dilmair. Lê o documento. **Dilmair(Coordenação)** Pede o encaminhamento para questão das licenças dos conselheiros da Coordenação. Pede também a moção de repúdio pelo ato do Conselheiro Algeu por ter rasgado o RI. Diz ser competência da Coordenação encaminhar o documento ao gabinete do Prefeito. **Maribel (Região centro Sul)** pergunta sobre o encaminhamento para solicitação de 13 artigos que solicitam cumprimento do regimento interno **Boa Nova (Temática de Circulação e transporte)** Lembra que dès de março esta pedindo o jubramento de um conselheiro e que assinar uma moção de repúdio sem presenciar o fato não é legal., vai fiscalizar os que não viram pois estavam na sala com ele. Temos que cuidar a metodologia da redação das propostas do RI pois se for lido e não houver destaques estará aprovado. **Hamilton(Temática de Circulação e Transporte)** pede para registrar seu repúdio a qualquer tipo de agressão seja fora ou dentro da sala da seção por principio, tem que apurar os fatos e a Coordenação tomar atitudes. Também é contra a dupla participação em temáticas, caso de outros conselheiros e que se faça checagem das listas de presença da coordenação. **Juninho (Secretário Executivo COP)** informa que a observação do Mário já esta contida. E primeiro formaremos o GT para depois organizarmos os dias e horários com a possibilidade de contribuição de outros conselheiros e conselheiras do COP que queiram participar. **Adroaldo ( Temática de Desenvolvimento Econômico)** Propõem a exaustão da possibilidade de consenso para aprovação das propostas semelhante anterior ao destaque debatidos e votados. Entende que em relação ao episódio, o COP tome atitude somente dos fatos que ocorreram na sala da seção dos trabalhos. **Marlene (Coordenação)** Pede a verificação de quorum. Faz a chamada e confere que a as presenças necessárias para votação. Colocando em votação a proposta de sistematização do Juninho. Aprovado por unanimidade. **Boa Nova (Temática de Circulação e transporte)** chama a frente da plenária todos os interessados em participar do GT de sistematização do RI. **Marlene (Coordenação)** Informa os dois nomes da plenária escolhidos por consenso: Copinaré e Maribel. Da Coordenação Dilmair e Marlene, da Prefeitura Juninho e Julio Pujol. Colaboradores: Boa nova Silvia e Marco. **Marlene (Coordenação)**Estão encerrados os trabalhos

#### Juarez Melo da Silva Junior - Juninho

Secretário Executivo do Conselho do Orçamento Participativo

UOP / PMPA - mat.15.993-9

✉ juninho@dmlu.prefpoa.com.br

☎ (51) 32893654-3661-3662 / 81695724

**REUNIÃO DO CONSELHO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO****ATA 02****DATA: 19.01.2010 – 18h****PAUTA: ALTERAÇÃO DO REGIMENTO.****COORDENAÇÃO: ANDRÉ E BETE.**

**CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Companheiros, como é regimental, vamos abrir a comunicação em informes. Assim que acabar, entramos direto na Pauta. Quem quiser fazer fala é só levantar a mão, que a gente anota. O Boa Nova está inscrito. **CONSELHEIRO BOA NOVA (Temática de Educação, Esporte e Lazer):** Lamentavelmente, para este início de ano, a notícia que eu trago, para mim e para alguns, não é muito boa, porque perdemos um ex-Conselheiro, um ex-companheiro, a pessoa que me encaminhou para o OP, que me convidou para entrar, via Integração dos Anjos, e percorrer esse caminho que há 10 anos eu percorro, que foi o Ataulso Rocha Veríssimo, foi um companheiro de uma luta muito grande lá no início, nos Direitos Humanos, e sexta-feira passada, por problemas cardíacos, ele veio a falecer de uma maneira súbita, não esperada pela família. É mais um ex-Conselheiro que a gente perde, embora ele estivesse afastado há quatro ou cinco anos, mas deixa essa lacuna, porque era uma pessoa que sempre lutou pelas comunidades, pelos desfavorecidos, em busca, principalmente, de direitos humanos e de igualdade. Obrigado. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Estão inscritos o Alemão Guará, o Hernandi, a Sílvia. **ALEMÃO GUARÁ (Temática de Cultura):** Boa-noite a todos e a todas. Estou voltando para o COP. Estou vendo que a Temática de Cultura não está sendo bem representada, porque não está sendo repassado nada para a Temática de Cultura, e eu, como no ano passado fui Conselheiro suplente e sempre estive presente repassando as informações que são feitas, atualmente a minha visão é que a D. Leocádia, não sei por que, não tem mais direito por falta, a não ser que ela traga um atestado, e eu vou continuar fazendo a parte que tem que fazer, que é ver o que acontece e repassar para a Temática de Cultura, e eu vou estar junto com vocês e lutando pela Cidade, e estarei sempre presente neste momento, porque a gente precisa estar aqui para representar a Temática de Cultura de Porto Alegre, e podem contar comigo, porque estarei sempre presente e ficarei do começo até o fim, e espero que a D. Leocádia venha e traga algum atestado, alguma coisa, ou, senão, assumirei a titularidade. Isto é o que eu quero deixar bem claro para vocês, que estou firme para assumir a titularidade e fazer o meu trabalho pela Cidade. **CONSELHEIRA SÍLVIA RODRIGUES (Temática de Saúde e Assistência Social):** Boa-noite a todas e a todos. Gostei de uma coisa nessa Ata, é que o nome das pessoas que falam está em negrito, e isso é bom, porque a gente não precisa ficar procurando com uma lente. Eu só queria comunicar que a D. Heloísa não se faz presente. Neste momento, ela está saindo do Hospital Ernesto Dornelles, porque a mãe dela teve um mal-estar esses dias, e ela teve uma consulta que se prolongou e não deu tempo de ela chegar ao COP. Obrigada. **CONSELHEIRO HERNANDI MELLO (Região Sul):** Conselheiro titular. Eu queria começar informando, ou melhor, criticando. Eu lamento o que vem acontecendo com a SMOV, porque a SMOV realmente é blindada, porque a gente manda os documentos para a SMOV e não tem retorno. Inclusive eu tenho aqui um documento que eu mandei - uma AR 2004 - para o Artrogildo, que era o Secretário Substituto, e até hoje não recebi resposta. Então eu não sei o que nós estamos fazendo, nós, como Conselheiros, como presidentes de associações, pois dá para observar que são blindadas algumas coisas, e não é dada resposta nenhuma. Uma outra informação referente à SMOV também que eu queria informar. No ano de 2004, foram aprovadas, no nosso FROP da Zona Sul, algumas ruas, para onde foram pedidas providências, a Rua Bazílio Pellin Filho, Vila Pellin, 50m, até hoje, chão batido, e a Prefeitura não tomou providência nenhuma. Então, no momento em que a gente vê Secretários, Diretores da SMOV que não tomam providências, o que a gente espera do Governo? Dentro desse documento, também tem a Rua Montes Claros, que fica na divisa da Restinga, pertence à Região Sul, onde eu sou Conselheiro. Quero deixar aqui este registro para que seja tomada uma providência, para que não fique às escuras esses fatos que, realmente, nós enxergamos, e a Prefeitura não enxerga. E assim vai. Eu pergunto o que nós fazemos aqui, nós, como Conselheiros, o COP, que nos representa, e qual é a providência que nos é dada, que é tomada e dada para os Conselheiros e também para os presidentes das associações. Referente às demandas tomadas no FROP, principalmente na Rua B, Vila do Sargento... seja interferido e resolvido, pois a Sra. Elaine Quesada, que é da SMOV e está de férias, e para falar com ela não se fala por telefone, não se consegue audiência com ninguém, não tem substituto, ninguém dá resposta, e, pelo que vejo, acho que vou perder essa demanda, porque, no momento em que a gente procura a SMOV para fazer a defesa, informando para que seja gravada no livro, não se consegue uma informação da SMOV. Então, realmente, fica difícil de conviver dessa forma. No ano de 1996, foram aprovados pela SMOV 350m da Rua B, Vila dos Sargentos. Está lá para quem quiser ver. Então, no momento em que é aprovado, dadas as condições técnicas, por que agora outros técnicos não querem dar a condição da continuidade da rua? Então a gente lamenta muito isso. O DEMHAB, o DEP, eu vejo que ele está muito preocupado com as vilas, ou melhor, não está preocupado com as vilas, principalmente com a Vila dos Sargentos, que fica na Zona Sul de Porto

Alegre. As coisas estão acontecendo todo o dia, e a gente não vê uma evolução. Então, eu quero aproveitar, finalizando, dizendo que, quando se pede um documento para o CAR, principalmente da Região Sul, as Atas, a gente não recebe, e é uma desorganização total. Eu acho que tem que ser visto, tem que ser tomada uma providência para que haja um documento, que haja um banco de dados não só para o Conselheiro que está trabalhando, mas para aqueles anteriores e para os futuros. Concluindo, tem que ser tomada uma providência, sim, e que seja visto isso, para que não haja ou deixe dúvida. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Sirley e Marília. No final da fala da Sirley, vão-se encerrar as inscrições, e vamos ler o que está escrito. **CONSELHEIRA SIRLEY VARGAS (Região Glória):** Na verdade, eu quero falar do Seminário de onde acabamos de vir; muitas pessoas estão hoje aqui presentes, foi na Câmara de Vereadores, sobre Defesa Civil, um Seminário de uma importância muito grande. A única coisa que eu lamentei é que, na hora do almoço, as pessoas tiveram que sair na chuva para poderem se alimentar, porque não fizeram uma estrutura boa para as pessoas que estavam lá, uma vez que o Ana Terra, aquele Plenarinho, estava superlotado, e não havia também espaço para todo o mundo se acomodar. Então, um Seminário daquela importância, e nos colocaram em um lugarzinho muito micro, sem a mínima estrutura, em um mínimo espaço. E dizer também que a companheira Heloísa me ligou dizendo que não conseguiria chegar aqui ao COP por problemas de saúde da D. Teresa, que é a mãe dela. Outra coisa que eu queria falar é o seguinte: na minha Região, a Glória - eu já vou falar pela Glória -, não existe um panfleto do nosso Fórum Social, que tanto se brigou para ele retornar para Porto Alegre e não existe, não tem nem mesmo aqui na nossa sala do Orçamento para distribuir, para nós levarmos para as nossas Regiões, para as nossas comunidades. Nós temos que estar falando diretamente, de ouvido em ouvido, para ser ouvido, porque eu achei que a Prefeitura brigou tanto para trazer esse Fórum. Isso que nós vamos ter o nosso Presidente, que vai estar aqui também prestigiando, vai ter uma plenária na Assembleia Legislativa, ninguém nos convidou, não vieram nos convidar; vai ter a marcha, segunda-feira, quando vai ser a abertura do Fórum Social, e ninguém vai, ninguém viu. O Conselho não vai se formalizar, pelo menos botar aquela camisinha que a gente usou no outro evento, que foi na Semana Farroupilha? Nós temos para nos apresentar, dizer que nós estamos aí. Os 20 anos do Orçamento não valem mais nada? Vamos lá extravasar. Todas as entidades, os sindicatos estão se organizando, e aqui ninguém está fazendo nada, não tem nem mesmo um papel para nós distribuímos na Região; está meio ruindo. **É isso. CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Continuam inscritos a Marília, a Rose, a Rosa, o Mauricio, o Osi e o Conselheiro Emerson. Mais alguém? Está encerrado o tempo. Marília, com o tempo da Rose; depois a Rosa. **CONSELHEIRA MARÍLIA FIDEL (Região Partenon e Coordenação):** Boa-noite a todas e a todos. Boa-noite aos nossos colegas de trabalho com a nossa transcrição; temos Ata, está bom, vai melhorar mais ainda. Eu quero dizer o seguinte: complementando o que a Sirley comentou, esta é a primeira Conferência, pelo menos que eu saiba, da Defesa Civil. Acho que até as tragédias que estão acontecendo aí sensibilizaram e mobilizaram para uma Conferência que acontecerá em nível também estadual e federal. E nós estávamos numa participação bem significativa de Conselheiros lá, e pudemos propor, porque, senão, seriam, quase todos, do Governo. E a gente conseguiu colocar, inclusive, a questão das fiscalizações, porque, na verdade, um dos maiores problemas nosso hoje é não ter a fiscalização mais da SMAM e da SMOV acompanhando as construções irregulares e os problemas que podem virar tragédia. Mas quero dizer também a vocês que está de parabéns o nosso COP, porque estão vindo participar da reunião sem uma pauta do Governo. Estão vindo para discutir, propor, discordar, concordar e aprovar o nosso Regimento Interno tão esperado pela gente. Eu acho que vamos entrar agora nessa Pauta e que as colegas, os companheiros entendam que não foi fácil sistematizar, avaliar, tentar juntar as propostas para chegar aqui, e que nós, da Coordenação, e aqueles que foram divergiram, melhoraram, arrumaram, concordaram. E a proposta que nós estamos apresentando hoje foi consenso depois de muita discussão de quem estava lá. Então a gente vai apresentar para vocês e pedir que vocês tenham esse olhar, que essa proposta foi bem trabalhada para tentar garantir; ela tem que ser aprovada por todos nós, mas, com certeza, foi uma proposta bem discutida, com muita dificuldade do nosso tempo, mas aconteceu. E também dizer o seguinte: o Fórum Social Mundial, realmente eu tenho olhado nos sites, e tu não vês quem vem, tu não consegues ver uma motivação para participar. Tem palestras que são normais dos nossos debates do dia a dia. Num Fórum Social Mundial, a gente queria estar discutindo a política do mundo, nós queríamos estar discutindo a proposta da globalização, inclusive essa tragédia que está acontecendo no Haiti, “n” coisas, mais os palestrantes... Eu estava olhando agora que, em São Leopoldo, vamos discutir a mulher no poder, que é importante; vamos discutir a Maria da Penha, mas eu acho que um Fórum Social é muito maior do que isso. Eu estou achando que descentralizar enfraqueceu um pouco, mas concordo com a Sirley, de que nós temos que tirar alguma posição; nós temos que tirar alguma proposta para apresentar em alguma oficina, em alguma coisa, porque tem uma proposta para acontecer no Gasômetro, que não diz o que vão falar, mas está lá “Orçamento Participativo”, mas não está explícito lá o que vai ser falado, o que vai ser dito, quem vai falar, quem deixou de falar. Eu acho que a gente tem que tirar algum momento para conversarmos sobre isso. Obrigada. **CONSELHEIRA ROSA LABANDEIRA (Região Centro-Sul):** Boa-noite. Eu quero colocar umas coisas aqui. Em primeiro lugar, eu quero dizer - para constar em Ata - que, em frente ao número 290 da Cristiano Kraemer, existe uma cratera que vai romper aquela faixa ali. Depois que romper, não adianta dizer: “O que a Região estava fazendo? Os Conselheiros não existem?”, porque a gente já levou ao DEP; o DEP sabe, a SMOV sabe, estão todas as Secretarias cientes do problema que estamos enfrentando ali,



porque está havendo uma erosão devido ao condomínio novo que foi para ali, do Socioambiental, que está desaguando ali e está abrindo uma cratera muito grande. Então que fique registrado em Ata que a responsabilidade é da SMOV, DEP, DMAE, Prefeitura - eles são sabedores do problema. Outra questão - eu já falei aqui e vou repetir de novo para constar em Ata - é a questão do muro na São Vicente Mártir, que vai cair em cima de três casas. A SMOV sabe, o DEMHAB sabe, e providência nenhuma está sendo tomada. Gente, eu vou começar a deixar registrados os fatos que a gente solicita e que não são atendidos. Quero dizer ao colega da Sul que a Bazílio Pellin Filho foi uma rua priorizada; ela é da Região Centro-Sul. Ela não é da Sul. Ela é da Região Centro-Sul. A gente priorizou, eram os dois trechos, levamos dois anos priorizando, uma metade em um trecho; outra metade no outro. E quanto às Atas, eu quero dizer que nós temos essa Comissão Administrativa na nossa Região, e são eles que fazem a Ata e entregam para o CAR. O CAR só digita e nos entrega e passa nos CROPs tranquila. Não é o Governo que tem a responsabilidade de ficar fazendo Ata, e sim nos organizarmos; nós, Regiões, é que temos de nos organizar e ter alguém que faça Ata para nós, porque não é competência do Governo! É a mesma coisa nós dizermos aqui que tu tens que fazer a Ata. Aqui nós temos taquígrafo, mas, na Região, nós temos que nos virar com as nossas próprias pernas. É só uma sugestão. Muito obrigada. (Manifestação fora do microfone.) **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Desculpa, tu te sentiste ofendido com alguma coisa que ela falou? O Regimento diz que é quando é ofendido. Nesse critério, não houve isso. (Manifestação fora do microfone.) Mas ela está dizendo só que a rua Tal pertence à Região dela. Foi isso que ela falou. Rua Bazílio. Se tu achas que há alguma coisa errada, tu podes vir falar. (Manifestação fora do microfone.) Mas foi este o argumento dela, que não é da Região Sul. Podes vir. **CONSELHEIRO HERNANDI MELLO (Região Sul):** Eu queria dizer o seguinte: que, em primeiro lugar, essa rua - estive esta semana agora visitando ela - fica na Tristeza, fica próxima do Banco Santander, e essa rua pertence à Região Sul; ela não pertence ao Extremo-Sul, foi gravada inclusive no nosso FROP, em 2004, e a rua não está pronta, ela está toda esburacada, porque eu passei lá com o meu carro e vi que ela está em péssimas condições. Então, o que eu estou falando é dessa rua. E outro detalhe: quantos às Atas, eu quero dizer o seguinte, André, acho que a colega entendeu mal. As Atas feitas no FROP, dos anos anteriores, não são guardadas. Eu faço a seguinte pergunta: onde estão as Atas? **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Mauricio no tempo do OSI. Depois fala o Emerson. **CONSELHEIRO MAURICIO MELO (Temática OCDUA e Coordenação):** Primeiramente boa-noite a todas as Conselheiras e a todos os Conselheiros, visitantes que nos assistem. Gostaria de parabenizar a volta das nossas Atas aqui no COP - obrigado - e pedir às pessoas que estão aqui fazendo a Ata que coloquem a pauta que está sendo discutida, e que a numerem, se possível, futuramente, para a gente solicitar aqui quando houver algum erro. Quero falar três pontos. O Hernandi falou que, quando qualquer Conselheiro vir aqui neste microfone, cabe à Coordenação e ao membro do Governo anotar - o que diz no art. 16, § 5º, que nós temos um prazo para dar resposta e temos que dar a resposta. Isso também vai para a Rosa Labandeira, que é membro da Coordenação, que todas as demandas de todos os Conselheiros nós temos que anotar, ir atrás, procurar saber o que está acontecendo, trazer uma resposta. Isso cabe ao Governo e à Coordenação fazer. Estou preocupado com o aumento das passagens. Foi publicado que os nossos empresários querem colocar a passagem a R\$2,54, e aí quero fazer um apelo ao nosso representante do Comtu, o Carlos Boa Nova, que, por favor, discutam para não aumentar a passagem, porque eu vejo que, depois que veio o TRI, aumentou, e muito, não tem mais desculpa de chegar e dizer que não estão ganhando dinheiro, porque está sobrando, e muito, dinheiro na empresa. Agora não tem mais aquele derrame de vale-transporte que tinha ali, que prejudicava os empresários. E agora, qual é o argumento de vir com um acréscimo, um aumento desses de não sei quantos por cento? E o terceiro ponto: Fórum Social Mundial. Quero dizer que a gente pediu para a Heloísa e para o Emerson nos representarem nas reuniões. A Heloísa também me ligou e disse que não poderia vir. O Conselheiro Osvaldo, da Região Sul, está com problema, não poderá vir hoje, apresenta atestado na nova reunião. Quero dizer que o Fórum Social Mundial, para quem quiser participar, é só ir à Internet, no Google, escrever Fórum Social Mundial, aí vai ter "Inscrições Porto Alegre", vocês vão se cadastrar, vão pedir um monte de requisitos, os Conselheiros têm que gerar o boleto bancário - acho que é isso - e entregar à Gerência do Orçamento Participativo para que coloquem para nós não precisarmos pagar os 20 reais. Parece que o Gabinete do Vice-Prefeito é que vai negociar lá com eles. Essa é uma resposta que eu gostaria que o Beto, que representa o Governo, pudesse responder se é formal ou boato, quem é que trouxe isso, para a gente não perder tempo. Então seriam esses três pontos primeiro, e dizer a todos os Conselheiros que, por favor, fiquem, porque temos que discutir o Regimento Interno. Não adianta, depois, o ano todo discutir. **CONSELHEIRO EMERSON SANTOS (Temática OCDUA):** No Regimento Interno, foram apresentadas várias propostas. A Temática apresentou umas propostas, e nenhuma consta aqui. Não sei qual o acordo que foi feito dentro da Comissão. A Temática apresentou algumas propostas, e não se apresenta nenhuma. Não sei em relação às outras Regiões e Temáticas. Também quero falar em relação à sala dos Conselheiros lá na Gerência, onde há alguns problemas com os computadores; não funcionam os computadores - está aqui o Alemão, um assíduo lá da sala. Não funcionam os computadores, tem um limite também para os telefonemas. Até é um ponto bom, mas esses dias eu estava lá digitando, e havia pessoas que não eram Conselheiros; então não existe uma organização para saber quem é Conselheiro, quem não é. Não tem controle aquela sala, e, quando a gente vai ocupar os computadores, estão estragados. E houve um episódio, na semana passada, quando eu estava ocupando o computador lá da sala dos

funcionários, e veio alguém dizendo: “Não, não é mais para usar esse computador!” Espera aí, eu estou digitando a proposta do Regimento Interno para a minha Temática. Se eu não usar os computadores lá, eu vou usar onde? Então fica complicado. Depois houve uma discussão lá, e disseram que eu não ia mais usar nem os computadores, nem o telefone, que eu não ia usar, porque eu sou um mero Conselheiro. Então fica uma coisa complicada, porque todos os Conselheiros têm que utilizar aquela sala. Não tem por que a gente utilizar o outro lado, mas tem que estar funcionando a sala, senão nós vamos utilizar o outro lado, sim. Não tem por quê. Em relação aqui, pessoal, a gente está prejudicado na estrutura do Orçamento Participativo, porque era para ter um *datashow* aqui para fazer esta apresentação, porque vão surgir emendas, e não vai se saber como vai ficar o texto. Há uns que vão entender; outros que não vão entender. Até falei para o Mauricio: “Mauricio, solicita à Coordenação para, na próxima reunião, trazer um *datashow* para ficar melhor a exposição do Regimento Interno e para a gente não perder tempo aqui com destaque e discussão. Muito boa a discussão da reunião passada, só que a gente vai perder muito tempo com todas as alterações que têm que ser feitas. Em relação ao Fórum Social Mundial, eu participei de uma reunião lá, na sexta-feira, e tem este impasse, como o Mauricio falou, da inscrição, mas tem um valor a ser cobrado, porque, em todo evento em que for utilizada a marca Fórum Social Mundial, existe toda uma estrutura e uma organização. E a proposta seria, então, em vez de levar duas pessoas para representar o COP, montar uma comissão de cinco, porque não é apenas fazer uma reunião; tem toda a organização para isso para a coisa sair bem feita. A proposta seria uma plenária lá no Fórum Social Mundial, ou trazer as pessoas para participar desta Plenária, colocar na grade de programação. A Secretária Misue também falou na proposta de nós termos um estande lá no Gasômetro, onde vai ser montado um estande - essa é uma proposta, não quer dizer que vá ser - para fazer a exposição do Orçamento Participativo. Seria isso. Obrigado. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Antes de o Boa Nova fazer a intervenção dele, eu vou pedir para a Adriana, do ObservaPOA, fazer uma explanação. (Manifestação do Sr. Boa Nova fora do microfone.) Desculpa, Boa Nova, é que o teu assunto, na realidade, não foi desabonatário, mas, mesmo assim... (Manifestação do Sr. Boa Nova, fora do microfone.) Escuta, Boa Nova, que tu vai entender. Se tu escutares, tu consegues entender. O teu assunto vai gerar polêmica. Eu vou eliminar a Pauta, aqui das () e vou passar para ti, certo? **ADRIANA (ObservaPOA - [www.observapoa.com.br](http://www.observapoa.com.br)):** Quem conhece o nosso trabalho, que é de poder estar trazendo informações para o OP, para pensar um pouco as suas demandas, estamos um pouco longe disso, e também, por outro lado, poder fazer alguns estudos sobre o processo do Orçamento Participativo. E nesse âmbito, nós vamos estar no Fórum Social - conseguimos. Apesar de toda a dificuldade, conseguimos um dia, na quinta-feira à tarde, e eu fiquei sabendo disso há pouco e, por isso, não trouxe material escrito para divulgar entre vocês, mas a mesma oficina que nós fizemos lá no Seminário da Governança nós vamos repetir no Fórum; eu não lembro quem estava lá. Sobre a pesquisa: a pesquisa que nós realizamos nas assembleias do OP, em abril e maio, sobre o perfil das pessoas que participam do Orçamento Participativo, nós vamos ter a mesma oficina no Fórum Social Mundial, no dia 28, às 14 horas; soubemos que vai ser no Cais do Porto, mas não temos certo o endereço. Então estamos convidando um representante do COP para discutir os dados da pesquisa do perfil do OP. A ideia, em princípio, como foi de última hora... Nós temos uma representante do COP no ObservaPOA, que é a Sílvia. (Manifestação fora do microfone.) Não temos? Então, se for possível ter algum representante do COP na Mesa para discutir os dados da pesquisa do perfil, seria muito importante. A ONG Cidade estará lá discutindo, que fez as primeiras pesquisas. O Luciano Fedozzi estará lá apresentando os dados. Nós estaremos lá coordenando. Então esse espaço é um espaço onde nós estaremos representando os dados do OP. Muito obrigada, e contamos com a presença de todos. **JÚLIO PUJOL (Gerência do OP):** O meu tema também é o Fórum Social Mundial. Eu recebo informações da Rede Brasileira de Orçamento Participativo, e queria compartilhar com vocês que a Rede vai estar organizando duas atividades durante o Fórum Social Mundial. Serão na quarta e na quinta-feira, às 10 da manhã em Canoas. Depois de efetivar a inscrição no Fórum, deem uma olhada na programação porque é importante, virão vários Municípios do Brasil para Canoas trocar experiências em relação ao Orçamento Participativo. Então seria importante que Porto Alegre estivesse lá representada, particularmente os Conselheiros do OP. (Manifestação fora do microfone.) Tem que olhar na programação do Fórum, no *site* do Fórum, em Canoas; é no mesmo local onde a maioria das atividades vão se dar. Eu posso ver isso depois, me informar. Se não me engano, é na Faculdade La Salle, não tenho exatamente certeza, mas acho que é importante. A programação de Canoas saiu na semana passada, eu acho. Mas, enfim, só para irem se agendando: é na quarta-feira, às 10 da manhã, e quinta-feira às 10 da manhã também. (Manifestação fora do microfone.) Sim, o Município que tem Orçamento Participativo vai poder apresentar a sua. (Manifestação fora do microfone.) A Coordenação pode entrar no *site* do Fórum, ali em Canoas, e se inscrever para participar como debatedor. Isso é possível no *site* do Fórum Programação de Canoas. São duas atividades sobre o Orçamento Participativo e que vão, enfim, reunir vários Municípios do Brasil. Então seria importante Porto Alegre estar lá participando. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Sílvia, um minuto. Depois o Boa Nova. **CONSELHEIRA SÍLVIA RODRIGUES (Temática de Saúde e Assistência Social):** Quanto à representação do ObservaPOA, eu já procurei a Coordenação e pedi várias vezes que tirasse aqui o seu representante. Eu não posso representá-los sem ser referendada. Só que eu indicaria, neste momento, aquela pessoa que seria, que iria falar realmente, que é a D. Maria Deloi. Eu indico que ela faça aquilo que ela não conseguiu fazer no dia do Simpósio das Cidades, onde eu fui tentar representá-la - eu a não substituí, isso não é

possível; que fosse então a senhora que vá e que faça aquela fala sobre a pesquisa do Luciano. E outra coisa: a Ata ficou um pouco confusa na minha fala. Nem eu entendi o que eu disse lá. Bem confusa. Obrigada. **CONSELHEIRO BOA NOVA (Temática de Educação, Esporte e Lazer):** Eu já represento, já há três anos, este COP lá no Conselho Municipal de Transporte Urbano, e, diferentemente do que muitos pensam, o Conselho Municipal de Transporte Urbano não vota aumento de passagem. Nós já cansamos de propor a Pauta para que viesse aqui o Comtu e a EPTC, e nunca este Conselho aceitou, porque aqueles que criticam o aumento não querem saber como é que o aumento é feito, porque, aí, eles não teriam mais como criticar. Então é uma jogadinha muito solerte. A Lei municipal estabelecida e assinada pelo então Prefeito Tarso Genro diz bem claro e bem alto: “Quando a Justiça do Trabalho homologar o dissídio da categoria dos transportes, cobradores, motoristas e fiscais, ou/e quando o IGPM - Índice Geral de Preços ao Consumidor - atingir 8% no período dos últimos 12 meses, a passagem terá equivalência. Não é aumento; é equivalência ao salário e à reposição do IGPM. Então não é aumento. E, para isso, todo ano a gente fica lá, todos os meses trabalhando em cima do que se chama “planilha tarifária”, porque a planilha tarifária, como é que se faz? Como é que se estabelece o custo por passageiro? Pelo custo do pneu, do óleo, do salário, do vale-refeição, das férias, do décimo terceiro, do seguro, da depreciação do veículo, de tudo isso, dos impostos, dos encargos, INSS, férias, PIS/PASEP, fim social, tudo isso influi no preço, e isso dá um determinado percentual para o cálculo, e é isto que o Conselho faz: o Conselho pega o cálculo que o transportador apresenta quando pede o reajuste e vê se os reajustes estão dentro da Lei. Eles estão colocando os parâmetros que a Lei permite, que é o aumento do pneu - se aumentou 10%, é 10%; se aumentou a gasolina 8%, é 8%; se o salário pesou 45% a Folha, é 45%, e assim sucessivamente. É isso o que o Conselho faz. O Conselho não vota aumento. Então, o que o Conselho vota lá, quando se reúne todo o mundo diz assim: “O valor pedido é tanto, o percentual foi tanto, o Relator, o transportador pede, então, um reajuste para R\$2,53. Esse Relator, olhando as planilhas, diz que o limite máximo para o pedido de reajuste é R\$2,50. Daí o Presidente do Conselho propõe: Conselheiros, votem contra ou a favor do Relator. A gente não vota contra ou a favor do aumento. O aumento está previsto em leis que o Sr. Tarso Genro assinou. Aliás, diga-se de passagem, nos últimos 10 anos, antes de eu entrar, os Conselheiros do OP sempre votaram a favor do reajuste; sempre votaram a favor, inclusive o Sr. Benedito, que era considerado o melhor Conselheiro que o OP já teve. O Sr. Benedito disse - e eu tenho as Atas e posso trazer: “É impossível para um Conselheiro de sã consciência não votar a favor desse reajuste, porque a gente sabe que uma empresa não pode trabalhar de graça nem pagar para trabalhar. O ônibus que temos, as linhas que nós cumprimos, os horários, tudo tem um valor, tem um preço que tem que ser... Todo o mundo tem reajuste. Então é isso, gente, não adianta vir aqui pedir para o Seu Boa Nova votar a favor. Se o Sr. Boa Nova e nenhum dos 21 Conselheiros votarem, no dia seguinte o Sr. Prefeito homologa o aumento. Não tem nada a ver com o Comtu. O Comtu é uma jogada que a Câmara fez, porque a Câmara continua votando o aumento do táxi, mas não quer votar o aumento da passagem porque não dá prestígio. É só isso. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Marília - uma Questão de Ordem. **CONSELHEIRA MARÍLIA FIDEL (Região Partenon e Coordenação):** Quero falar também como Coordenação. Uma coisa que a gente vem colocando aqui, Boa Nova, não dá para dizer que podemos votar porque é uma lei que está lá e que tem que votar a favor! O que nós temos que pedir para o Conselheiro Boa Nova é que ele traga todas as propostas para cá, e nós votarmos sempre contra, porque nós, Conselheiros do OP, não podemos votar a favor. Não é que seja o aumento ou não. É contra o que o Relator apresentar, porque, na passagem, está embutido o valor do parafuso, o valor do pneu, está tudo embutido. O empresário não tem esse prejuízo. Então, se for assim, nós também temos que dizer “Não ganhamos aumento este ano, eu quero que abaixe o valor da minha passagem”, porque, na verdade, Boa Nova, com o TRI, eles recebem antecipado o valor da passagem; não tem mais risco. No momento em que tu compras lá a carteira, já pagaste 30 dias a tua passagem, e giram com esse dinheiro; não há desculpa para aumentar a passagem! Mesmo que não seja votação. Nós temos que ser... (Manifestação do Sr. Boa Nova, fora do microfone.) Boa Nova, tu representas esse Conselho. Se eles pedem para votar, vote “não”. Eu duvido que algum Conselheiro aqui aprove votar “sim”, não importa se seja para votar a passagem ou o Relatório. Tem que votar “não”, como aquela estudante. Os estudantes na rua, em greve contra o aumento, e a estudante vai lá e vota “sim”. Então, se não precisa votar, não precisa de um Conselheiros lá. Conselheiro tem que estar lá para votar. Se não precisa votar... (Manifestação do Sr. Boa Nova, fora do microfone.) Nem sei quem é Benedito. Para mim, Benedito é um Preto Velho lá da minha terra! Não sei quem é Benedito! Quero dizer que eu quero propor uma votação, que o nosso representante não vote a favor se nós não autorizarmos. Não é a tua pessoa, é o teu papel. Se eu estiver lá, seja o que for, eu vou votar contra sempre o aumento da passagem. Sou proletária, como é que eu vou votar a favor? (Manifestação do Sr. Boa Nova, fora do microfone.) **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Companheiro Boa Nova... (Manifestação do Sr. Boa Nova, fora do microfone.) **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Boa Nova! (Manifestação do Sr. Boa Nova, fora do microfone.) Boa Nova, só um minutinho. Eu quero dar continuidade! Paulo Silva como tempo de Governo. **PAULO SILVA (Coordenador da Gerência do OP):** Eu não queria entrar nessa polêmica; agora, acho que esse é um assunto que não dá para a gente fazer num debate acalorado; ele tem que ser discutido, e amplamente discutido tanto pela proposta da Marília... Tem que ser um assunto amplamente discutido. Não pode ser o Boa Nova trazendo uma posição; a Marília trazendo uma posição. Tem que ser um assunto amplamente discutido, senão fica um debate acalorado de um lado, um

debate acalorado de outro, enfim, acho que tem que ser discutido ou talvez, quem sabe até uma pauta específica para poder discutir esse assunto. Em relação à sala disponibilizada para os Conselheiros, esse assunto já foi discutido, eu já trouxe esse assunto outras vezes. Hoje foi levantado aqui, de novo, eu vou levantar de novo esse assunto. Aquela sala foi disponibilizada para que as pessoas pudessem ter acesso aos computadores, à rede, aos telefones, para trabalhar as questões do Orçamento Participativo. Ponto. De novo eu vou repetir, alto e bom som: “do Orçamento Participativo”. Ponto. Não é a prática que tem sido usada atualmente. Mais do que isso, quando tem um problema, quando os computadores estão muito lentos, sem nenhum problema eu cedo, eu deixo que todos usem os computadores internos. Acho que várias pessoas aqui já estiveram lá e viram que todo o mundo usa, eu deixo aquilo absolutamente aberto para que todas as pessoas usem. Mas tem que ser de forma tranquila, de forma organizada, de forma sadia. A gente pode ter, sem nenhum problema, divergência. A gente pode ter divergência no campo político, no campo das ideias, no campo ideológico. A gente não pode ter - não é, Marília? - divergência no campo pessoal, porque, quando a gente leva as coisas para a disputa pessoal, Mauricio, a gente acaba rebaixando a discussão, a gente acaba fazendo com que o processo diminua, encolha, e isso faz muito mal. Isso, às vezes, tem acontecido. Aí, sem nenhum problema, eu insisto em dizer: por enquanto, ainda, quem coordena aquilo lá sou eu. Até quando eu não sei, mas, por enquanto, quem coordena sou eu! Muito embora alguns se intitulem, dizendo “Não, eu estou aqui para cuidar o que o Paulo Silva tá fazendo”, a merda para quem fala isso! Para mim, é um vagabundo que está lá sentado e não tem o que fazer! Vagabundo sentado lá, que não tem função! E eu estou lá há cinco anos trabalhando. Faz cinco anos que o processo do OP está lá sendo coordenado por mim, não é verdade? Estou lá. Enfim, os computadores estão lá, os telefones estão lá à disposição para as pessoas usarem de forma ordeira, e quem não usar de forma ordeira não irá usar, e aí vai se queixar para o Bispo, para o Papa, para o Prefeito, para o seu partido, onde quiser, não tô nem aí, tô me lixando! E para essa questão, eu acho que a gente tem que tirar uma pauta específica para que a gente faça uma discussão, Marília, uma discussão, Boa Nova, de forma tranquila, para que a gente consiga resolver da forma mais tranquila possível. Obrigado. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Meus amigos, nós temos que, antes de entrar na Pauta, e isso tem que ser rapidamente, manter... Esse ano que passou, não indicamos ninguém para o ObservaPOA. A Sílvia está doente e está tentando ir ainda, mas está prejudicada. Então nós temos que indicar alguém para o ObservaPOA. Como ela não é uma comissão, ela pode se repetir. O ObservaPOA não é uma comissão; é uma tarefa. Então eu queria ver se alguém se coloca à disposição para cumprir essa tarefa pelo COP, de acompanhar o ObservaPOA com todos os quesitos. **CONSELHEIRO CHIQUINHO: (Temática de Saúde e Assistência Social),**(Manifestação fora do microfone, indicando o companheiro Mauricio. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Mas ele tem que dizer “sim” ou “não”, senão continuamos vendo alguém. Não sei se o Mauricio quer se habilitar, se não quer se habilitar. (Manifestação do Sr. Mauricio, fora do microfone.) **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Não, Mauricio? Não. Então a gente tem essa tarefa já no Fórum Social Mundial. O ObservaPOA tem algumas tarefas que, de vez em quando, aparecem. Eu queria ver se alguém poderia se habilitar para se juntar à equipe do ObservaPOA para poder trabalhar lá. Rosi. Zailde. Tem alguém dos companheiros que possa desempenhar essa tarefa? A Sílvia se dispõe a continuar até... A Dona Deloi não aceitou. Até que a gente ache, a Sílvia continua até o COP designar uma nova pessoa. Pode ser? Está aprovado? Está bom. Entrando na Pauta. **PAULO SILVA (Coordenador da Gerência do OP):** Eu quero dizer o seguinte: amanhã eu vou fazer contato com eles, porque, em 2005, foi a mesma situação de os Conselheiros não terem isenção. A gente acabou conseguindo. Quem estava aqui lembra que foi muito difícil a gente conseguir a isenção. Acabaram, na última hora, conseguindo a isenção. Amanhã vou tomar saber certo sobre a questão da isenção. Logo em seguida, eu vou pedir para que o pessoal dos CAR liguem para cada um de vocês falando sobre a isenção ou não. Então amanhã eu peço para os CROPs aqui nas regiões avisando vocês sobre a questão da isenção ou não, mas vou enfatizar que é importante dar a isenção para os Conselheiros poderem participar. Vou pedir que amanhã todos os CROPs passem para vocês a posição sobre a isenção. Vou entrar em contato com o gabinete do Fortunati para que me dê a posição, para não ficar essa coisa: vai dar, não vai dar, vai dar, não vai dar. Então amanhã eu dou a posição definitiva para vocês. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** É que terça é regimental, cara. A gente não pode fazer uma reunião que era regimental, a não ser que... (Manifestação do Sr. Mauricio, fora do microfone.) Desculpa, acho que é que o Conselho é muito maior que ele, mas acho que dá para fazer as duas coisas, mas cancelar as de terças não teria muito motivo para isso. (Manifestação do Sr. Mauricio, fora do microfone.) Vamos entrar na Pauta. Todo o mundo pegou a Proposta de Alterações - 2ª Parte. Quero dizer assim para vocês: a primeira coisa, na reunião que nós marcamos na quinta-feira passada, eu quero que o pessoal que estava presente me ajude - estavam presentes, independentemente da hora que chegou ou não, o André, o Mauricio, a Deloi, a Filaman, a Rosa Labandeira, a Marília, o Osvaldo, o Hernandi, a Bete e a Heloísa. Foram os Conselheiros que estiveram na reunião e ajudaram a construir essa proposta para hoje, de alteração. Foram os companheiros que estiveram na reunião e colaboraram com isso. (Manifestação da Sra. Irma, fora do microfone.) Quero dizer que todas as propostas encaminhadas à Coordenação e à Gerência foram lidas e apreciadas. Todas as propostas foram lidas e apreciadas; umas se engajaram, e outras não. Nós vamos continuar no mesmo feitio da semana passada. Nós vamos ler. As que estão em negrito são as que têm algum tipo de alteração. Aquelas que alguém quiser fazer destaque, levantem a mão, falem “destaque”, que a gente anota aqui. (Lê.) **“Art. 4º - das eleições –**

**Os Conselheiros (as) das Regiões e Temáticas da Cidade serão eleitos nas Assembleias Regionais e Temáticas, coordenadas pela Administração municipal, em conjunto com a Coordenação do COP e Conselheiros da Região.**

Destaques: Boa Nova, Barison... (Manifestação do Sr. Mauricio, fora do microfone.) É assim, Mauricio, só para te ajudar: na semana passada, teve Pautas que tu abriste para todos, e outras não. O destaque faz uma colocação. Na hora de formular a proposta definitiva, pode acabar surgindo outra proposta conciliadora. (Manifestação fora do microfone.) Não, nem sempre. Daqui a pouco, sai uma proposta que contemple. Só não vão ser mil inscrições. Vamos ter que falar. Aquelas pessoas que fizeram destaque falam, porque elas podem querer tirar só uma letra, quer botar um ponto, mas se, daqui a pouco, abrirem para várias propostas, daqui a pouco tem uma proposta conciliadora, uma proposta que agrupe o resto. Só não dá para virar bacanal. (Manifestação da Sra. Sílvia, fora do microfone.) Aí, é o seguinte: das propostas que surgirem depois, cada proposta vai ter uma defesa. Boa Nova, Barison e Emerson. (Manifestação fora do microfone.) Quem participou da Comissão também vai fazer... (Manifestação fora do microfone.) Não, aqui tu foste a pessoa que mais falou dizendo que não era para fazer destaque, mas não tem problema. (Manifestação do Sr. Mauricio, fora do microfone.) Não é isso, querido. Não foi isso que eu falei. Para tu entenderes: foi feito um acordo nessa reunião última, como já foi na anterior, que quem participou e fez a conciliação não faria destaque, mas está garantido o destaque do Mauricio. (Manifestação fora do microfone.)

**CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Não, a defesa vai ser feita na hora das propostas. (Lê.): **“§ 4º - No caso de haver mais de uma chapa para a eleição dos (das) Conselheiros (as), será aplicada a seguinte proporcionalidade: a chapa mais votada colocará um Conselheiro (a) a cada 25% dos votos.”** Até aí, normal. A alteração vem agora (Lê.): **“A chapa que não atingir 20% dos votos não poderá indicar Conselheiros.”** Destaques: Boa Nova, Chiquinho, Barison e Mauricio. (Lê.): **“Art. 8º- § 4º - O GPO deverá apresentar, até maio...”** Não, só o que está em negrito, Aquino. Houve artigos que já foram vencidos, e outros não, mas a gente definiu, há duas ou três reuniões, que, como na Comissão não conseguiu se efetivar, primeiro a Coordenação deu uma lançada para a semana que vem, iniciou com aquelas coisas que eram de mais consenso. - teoricamente de mais consenso -, que foram as tratadas na semana passada. Hoje seriam as “cabeludas”, e as “supercabeludas”, na semana que vem. (Manifestação fora do microfone.) Já foi vencida na semana passada. Já foi, e não era proposta de consenso; foi mudada pela Plenária. (Manifestação fora do microfone.) Já foi vencida também. (Continua a leitura): **“... o organograma de obras que a Prefeitura executará no ano vigente.”** Algum destaque? **APROVADO.** (Lê.): **“Art. 11 - XIII - Indicar 8 Conselheiros que irão compor A Coordenação do COP.”** Aqui, antes, eram 4 titulares e 4 suplentes. A proposta é que fiquem 8 Conselheiros no geral, sem titular ou suplentes, porque todos poderão ser jubilados, caso faltem. Hoje não acontece isso; os suplentes não são obrigados a ir. (Lê.): **“Art. 12 - Parágrafo Único - As votações serão por manifestação por contraste ou secreta. Só será permitida a votação nominal mediante a solicitação de um Conselheiro (a) do COP.”** (Lê.): **“Art.14 - Uma das reuniões ordinárias mensais do COP poderá...”** Hoje, atualmente, é uma delas; aqui alteramos para “poderá”. **“... se realizar sem a participação do Governo na Coordenação dos trabalhos, com caráter de avaliação e desenvolvimento do processo, etc. Presenças e faltas serão computadas.”** Destaques: Barison e Mauricio. (Lê.): **“Art. 15 - O Governo deverá responder aos Conselheiros (as) das Regiões e Temáticas as questões levantadas pelos mesmos no período de comunicações das reuniões, num prazo de 2 (duas) reuniões ordinárias, a contar da data da solicitação.”** Destaque: Chiquinho. (Lê.): **“Art. 16 - § 2º - No início das reuniões ordinárias do COP, é reservado um período das 18:00h (dezoito) às 19:00h (dezenove) para comunicações e informes, com o tempo máximo de 2 (dois) minutos para cada intervenção dos inscritos, sendo que, até o final da 8ª (oitava) intervenção, as inscrições se encerrarão.”** (Lê.): **“Art. 21 - Parágrafo Único - Serão justificadas apenas as faltas em que o Conselheiro (a) apresentar atestado médico. Esse deverá ser apresentado na reunião subsequente até o término da mesma.”** Isso é referente à Coordenação, pessoal; não é do Conselho, é só na Coordenação que a proposta ficou assim. Destaque: Mauricio. (Lê.): **“Art. 24 - § 2º - Será justificada apenas a falta em que o Conselheiro...”** Isso é dos Conselheiros; aí, agora, é de todo o mundo do COP **“... apresentar Ata de seu Fórum Regional ou Temático aprovando a justificativa de sua falta (posterior ao seu retorno).”** **APROVADO.** (Lê.): **“Art. 31 - § 4º - As reuniões dos Fóruns Regionais e Temáticos serão coordenadas somente por Conselheiros (conforme ordem de eleição).”** **APROVADO.** (Lê.): **“Art. 32 - letra “n” - O Delegado que faltar 5 (cinco) reuniões consecutivas ou intercaladas será jubilado.”** **APROVADO.** (Lê.): **“Art. 33 - É direito participar de cursos e seminários de qualificação para delegados (as), promovidos pela Governança [SMCPGL].”** **APROVADO.** (Lê.): **“Art. 37 - O Executivo deverá apresentar ao COP a proposta de Orçamento anual até a primeira quinzena de agosto.”** **APROVADO.** (Lê.): **“§ 2º do art. 37 - A rejeição do veto somente ocorrerá por decisão mínima de 50% dos votos dos membros do COP.”** **APROVADO.** (Lê.): **“Art. 39 - As obras Institucionais que, para sua implementação, exigirem recursos orçamentários próprios ou financiamento de Organismos Nacionais e Internacionais deverão ser apresentadas previamente ao COP para apreciação e/ou votação.”** Destaque: Emerson e André. (Lê.): **“Art. 47 - letra “g” - Prestar apoio material (cópia Xerox, correspondência, etc.) ao trabalho dos Conselheiros, acesso a terminal de computador, transporte quando necessário para avaliar demandas, problemas nas comunidades, fiscalizar obras, inaugurações, participar de reuniões.”** **APROVADO.** (Lê.): **“letra “i” - Cabe ao Coordenador (a) regional ou temático manter e arquivar toda a documentação oficial referente ao OP de sua região ou temática, devendo este permitir acesso para consulta dos**

*referidos documentos a conselheiro e delegados que solicitarem.” APROVADO. (Lê.): “Art. 48 - Parágrafo Único - Nenhum fórum Regional ou Temático poderá deliberar ou tomar decisões que firam este RI.” APROVADO. E ali a única parte que entrou nas Regras Gerais, não propriamente no RI, lá no início do livro das Regras, se coloca (isso é como está, pessoal) (Lê.): “Poderão demandar as associações, cooperativas, comissões de ruas, segmentos (movimentos sociais, representantes de classes, grupos religiosos, etc.) com exceção dos conselhos e órgãos públicos em qualquer esfera, Municipal, Estadual ou Federal.”* Aí nós propomos uma letra “b”. (Lê.): “Letra “b” - o demandante que não apresentar frequência mínima de 60% de seus delegados nas reuniões do seu fórum regional ou temático (da Assembleia Municipal - posse até a última reunião antes do recesso)...” que é em fevereiro. “... não poderá ter sua demanda contemplada no novo PI.” “Letra “c” - Ficará a cargo dos fóruns Regionais ou Temáticos decisão de quais delegados farão a hierarquização.” APROVADO. Companheiros, estamos anunciando a presença da Presidente da Cooperativa Habitacional, Sra. Janete. Obrigado pela presença. Companheiros, o primeiro que tem destaque é o art. 4º. (Lê.) “Art. 4º - das eleições - Os Conselheiros (as) das Regiões e Temáticas da Cidade serão eleitos nas Assembleias Regionais e Temáticas, coordenadas pela Administração municipal, em conjunto com a Coordenação do COP e Conselheiros da Região.” Boa Nova. Antes de o Boa Nova falar, só para cronometrarmos aqui, porque já são 7 e meia. Um minuto para o destaque está bom? **CONSELHEIRO BOA NOVA (Temática de Educação, Esporte e Lazer):** O art. 4º tem cinco parágrafos. Eu só queria chamar atenção, André, para isto: o § 1º tem uma pequena contradição, que é só mudar a ordem da palavra na frase, que fica correto e não contraria o artigo. O art. 1º diz (Lê.) “Art. 1º - ... mínimo de 50% (cinquenta por cento) de presença nos últimos 5 (cinco) anos.” Não é isso, na realidade. Então nós temos que mudar. (Lê.) “...nos Fóruns Regionais ou Temáticos... com o mínimo de presença de 50% (cinquenta por cento), em 1 (um) ano, nos últimos 5 (cinco)...” Só inverte essa posição. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Companheiro, eu queria garantir assim: o que está em destaque, o que está em negrito é o que a gente vai discutir. O que não está em negrito, nós não vamos discutir, mas como é uma questão de Português, para entender melhor, a gente pode anotar isso. Como é uma questão de Português, é da interpretação da frase, isso não tem problema de ser feito. Se não vai mudar o contexto, não há problema. Eu vou anotar aqui art. 4º, § 1º (Manifestação fora do microfone.) Não, eu não estou abrindo precedente. É só uma questão de Português (Manifestação fora do microfone.) Em princípio, não; só se surgir. Talvez não surja, é uma alteração de Português. Manoel, anota para nós. Barison, um minuto. **CONSELHEIRO BARISON (Lomba do Pinheiro):** Pessoal, eu me sinto em parte contemplado pela manifestação do Boa Nova. O problema ali... O André já conversou, disse que vai haver uma comissão de revisão de Português. Nós vamos tentar botar isso aqui em Português. Agora, tem um problema aqui matemático. Quem não faz 25% dos votos não vai eleger ninguém. É isso o que aconteceu em nossa Região esse ano. E no fim deram lá. Assim não dá, minha gente! (Manifestação fora do microfone.) Vocês estão ainda aqui. Fica prejudicada a minha manifestação. **CONSELHEIRO EMERSON SANTOS (Temática OCDUA):** Eu só tiraria ali a Coordenação, com os Conselheiros da Região ou Temática. Eu tiraria Coordenação da Assembleia, não tem por quê. **CONSELHEIRO MAURICIO MELO (Temática OCDUA e Coordenação):** Isso aqui foi discutido, e a Coordenação, cabe a ela, em todas as assembleias regionais e temáticas, organizar. Diz já em outro artigo, aqui dentro do Regimento antigo. Então cobram muito da Coordenação no que acontece. Então, no momento em que a Coordenação estiver presente em todas as assembleias regionais e Temáticas, as pessoas podem vir, e ali, no momento em que a pessoa não tem presença nos últimos cinco anos, cabe à Coordenação receber a notificação de impugnar a chapa que está tentando concorrer; é o recurso. Então, cabe, sim à Coordenação, se mantém isso. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Alguém tem uma proposta diferente? Porque eu só queria deixar bem claro, eu só queria combinar assim: quando for para defender o que está aqui, a gente vê alguém da reunião para explicar por que foi posto, para poder justificar a proposta. Na maioria das Regiões e Temáticas, os Conselheiros vão estar em campanha para se reelegerem ou para reeleger alguém, e aí, de repente, não conseguem atuar na organização da assembleia, sem contar que algumas regiões, ou várias regiões, nos últimos anos, mal têm conseguido se organizar formar chapa, quanto mais para atuar na organização ou interferir diretamente. Aí acaba o Governo dizendo como é que e como é que não é, e aí tendem a alguns problemas, como os que houve no último ano. Por isso a gente colocou a Coordenação também aqui, mas nunca se esquecendo dos Conselheiros da Região ou da Temática. (Manifestação fora do microfone.) Não. Não é desse assunto que se trata. Esse assunto já foi tratado, Aquino, na reunião passada. Temos duas propostas, então, que é a proposta de manter como está aqui, que mantém a Administração Municipal, a Coordenação e os Conselheiros da Região, e a proposta nº 2, tirando a Coordenação. Quem concorda em manter o texto original levante a mão. (Pausa.) Quem aprova a retirada da Coordenação... (Pausa.) APROVADA como está então. Agora vem o § 4º. Boa Nova (abre mão); Barison. **CONSELHEIRO BARISON (Lomba do Pinheiro):** Pessoal, aqui no § 4º, nós estamos propondo a seguinte redação (Lê): “§ 4º - No caso de haver mais de uma chapa para a eleição dos (das) Conselheiros (as), será aplicada a seguinte proporcionalidade: a chapa mais votada colocará um Conselheiro (a) a cada 25% dos votos; a chapa que não atingir 25% dos votos não poderá indicar Conselheiros.” Nesse caso, a chapa com maior votação completará o número de Conselheiros faltantes. Essa é a proposta. **CONSELHEIRO CHIQUINHO (Temática de Saúde e Assistência Social):** Pessoal, todos os anos se dá essa discussão. Aí a questão é bem simples, é na mesma linha que o Sr. Barison colocou. O que a gente tem que colocar

é que quem tiver maior proporcionalidade nos votos restantes, que é sempre onde dá o rolo lá para decidir entre os últimos, leva o Conselheiro. (Manifestação fora do microfone.) Mas não está escrito assim. Então tem que colocar que a cada 25% tu levas um; 50% leva dois; 75% leva três. Com 83%, no caso, tu não levas o quarto, porque o outro levou 17%, e tu levaste 8%. Então aquele que tiver maior proporcionalidade, lá no final, leva. É esse o entendimento que eu tenho. A questão é de proporcionalidade lá no final, porque não vamos discutir os primeiros 25%, porque esse já passa batido, passa reto. É sempre abrindo lá o final, é nos últimos 25% para completar 100%. 12% não leva; 13% leva. É nesse sentido. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** O que é cumprido aqui é a proporcionalidade dos 25%. Até o terceiro, está tudo O.k.; o quarto é que muitas pessoas confundem; ele também cumpre a regra. Tudo o que sobrou de quem fez mais voto com quem sobrou, que fez menos votos. Já está escrito nos 25%; a proporcionalidade diz isso. Aí tu vais ter que criar - e esse é o problema - para o primeiro titular, para o segundo titular, para o terceiro titular, tu vais ter que criar para todos. Isso que tu estás propondo já é o que é feito hoje. Agora, o Barison está propondo diferente; o que ele está propondo é que quem não fizer 25% não leve nada. (Manifestação fora do microfone.) Mas não é a proposta que nós tiramos na reunião, Mauricio. Quem botou o primeiro ou o segundo titular vai levar sempre. Agora, aquela chapa da minoria, que fez lá 13%, não leva nada. (Manifestação fora do microfone.) O Barison hoje está aqui, porque a chapa dele fez menos de 20% e acabou entrando com menos de 25%. **CONSELHEIRO MAURICIO MELO (Temática OCDUA e Coordenação):** Conselheiros e Conselheiras, eu acho que não dá é Conselheiros virem para cá que não conseguem abranger 20% da sua Plenária. Se a pessoa não é liderança, quer representar uma região toda e não consegue levar 20% da sua Plenária, não tem que ser Conselheiro. A questão que foi discutida aqui, quero só dizer que, lá na Comissão que tinha em torno de 18, 20 Conselheiros, foi discutido, até foi proposto que a que levasse, quem botasse mais votos levava tudo. E a gente entendeu todos que não. Teve uma proposta de que é só na última vaga; aquela que fizer 76%, ela leva os quatro, mas ela acaba empacando quando são três chapas. Quando são três chapas, é aquilo que o Sr. Barison falou, na proporcionalidade, mas aqui diz, só tem que alterar: caso três chapas ou mais, aplica-se a proporção, mas, se aquela chapa não atingir 20%, ela não vai levar nem o suplente. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenação):** A diferença da proposta feita pela Comissão, pelo Barison e pelo Boa Nova é que ele fala em 25%, e aqui diz 20%. Essa é a única diferença. A única coisa que a gente botou... 20%, o Mauricio tinha 24%; a proposta que ele colocou na Comissão, que ele trouxe lá da Região Sul ou da Temática, é que, se fez 76%... (Manifestação do Sr. Boa Nova, fora do microfone.) O Mauricio tinha uma proposta de 76%; a do Barison está em 75%, só que tinha uma proposta, por exemplo, de que, se ganhou a eleição, leva tudo. Só que isso é excludente, isso tira as minorias, e o OP é participação; isso tira a minoria. Daqui a pouco, lá tem uma comunidade que se esforçou, levou e fez 13, 14, 15% e não entrou. A gente colocou até 20, mas poderia ser mais. Mas tu não exclusas as minorias. Então a única diferença do Barison para essa proposta que as pessoas fizeram lá na reunião é de 25 para 20%, porque igual não tem outra diferença. A única coisa é que 25 exclui muito mais do que 20. (Manifestação fora do microfone.) Só que tu tens que avaliar as sobras. Tu tens que avaliar não os 25% últimos; é a sobra, Chiquinho. Posso te explicar a proporção? (Manifestação fora do microfone.) É que tu colocas a maior sobra, a maior proporção, por exemplo, numa eleição de três, só de dois, caso alguém não atinja 25; não do total. Fala, Boa Nova! **CONSELHEIRO BOA NOVA (Temática de Educação, Esporte e Lazer):** Fazer o cálculo, porque contabilidade tem que ter débito e crédito. Suposição: três chapas concorrendo; a primeira faz 55% dos 100% de votos. Quantos Conselheiros? **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenação):** 55% botou os dois titulares. **CONSELHEIRO BOA NOVA (Temática de Educação, Esporte e Lazer):** Dois titulares, muito bem. A segunda chapa faz 35%, coloca mais um. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Botou o primeiro suplente. **CONSELHEIRO BOA NOVA (Temática de Educação, Esporte e Lazer):** Só que a terceira chapa faz 10. Então, como 10 não faz nenhum, teremos só três Conselheiros na eleição? Aí tem que complementar, gente. É isso o que o Barison está dizendo. Balanço é o seguinte: têm que fechar débito e crédito. Se for 25% de um lado, não pode ser 20% para o outro. Vai sobrar ou faltar 5%. André, não luta com a notícia! **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Falou? Explicou? Companheiros, a matemática do Boa Nova é assim: fez 55%, tu elegeste dois titulares. Sobrou 5%. Se ele fez 55%, ele pega 51 e faz dois titulares. Sobrou 4%. Ele faz dois titulares. A segunda chapa fez trinta e alguma coisa, que ele falou - 35%. Ele pega 25, sobra 10%. Botou o primeiro suplente. Então uma chapa vai ter 10%, a outra tem 8% e o outro que sobrou, só 4%. Então acaba a segunda chapa se elegendo com 10% ainda, sendo que a terceira não conseguiu fazer 8%! (Manifestação fora do microfone.) Companheiro, a primeira chapa tinha 55%. Quanto é que faz para eleger dois titulares? 51%, ou 50, vírgula alguma coisa. Sobra 4% para aquela chapa, mas tu tens que ver o 54%... (Manifestação fora do microfone.) Mas o 8% não vai eleger; vai eleger é o 10%. Não tem consenso; é matemática. A segunda chapa fez 35%. Para eleger um, tem que ter 25%; sobra 10%. A outra chapa fez só 8%; então de sobras temos 4%, 10% e o 8%, dentro do que ele falou. Então o 10 ainda é maior. A chapa nº 2 acaba elegendo o segundo suplente. A diferença toda é que uma proposta diz 25, a outro diz 20. Vamos votar as duas propostas? (Manifestação fora do microfone.) Qual é a tua proposta? Desculpa, eu entendi que era do Barison. (Manifestação fora do microfone.) Qual proporcionalidade tu vais usar? A de a cada 25%? (Manifestação fora do microfone.) Não, mas tudo bem. Se há três chapas, acaba desvalorizando uma só, e não dá proporcional. Tu estás querendo valorizar só o que ele fez no total, mas ele já usou para ganhar cargos ali. É que, na proposta tua, tu usas o total que ele fez ou que sobrou... (Manifestação do

Sr. Chiquinho, fora do microfone.) Não, mas a proposta que tem é com 25%, já não está em 20 aqui. O Barison fez a proposta de 25%. Tem uma proposta: ele manter aqui, e só troca para 25. O resto fica igual. O quarto suplente sempre fica na proporcionalidade. (Manifestação fora do microfone.) Está, mas quem fizer a maior proporcionalidade, vai botar o primeiro suplente. E quem faz o segundo suplente? (Manifestação fora do microfone.) Chiquinho, tu até agora não alteraste nada. (Manifestação fora do microfone.) Então eu queria que tu botasses no papel, porque está dando na mesma. Estou tentando explicar que a maior proporcionalidade vai levar igual. O companheiro Barison entendeu, é a mesma proposta. Companheiros, temos duas propostas: uma que é de 25%, que a do Barison, e a outra, que é 20%. Temos duas propostas; o texto é o mesmo, só que uma é 25, outra é 20. Os companheiros que apoiam a proposta de quem não fizer 25%, quem não atingir 25% não coloca ninguém, levante a mão. Quem concorda com 20% levante a mão. Pessoal, a primeira proposta é a que está aqui: 20%. Quem não atingir 20% não indica ninguém, é a proposta que veio da Comissão. Quem apoia essa proposta de 20% levante a mão. Estamos contando. Quem concorda com 25% levante a mão. (Pausa.) Uma abstenção. **APROVADO** o texto original da proposta. Está presente a Presidente da Associação da Vila Vargas, a Maria. (Lê.): **“Art. 11 - XIII - Indicar 8 Conselheiros que irão compor a Coordenação do COP.”** Chiquinho - retira. **APROVADO.** (Lê.): **“Art. 12 - Parágrafo Único - As votações serão por manifestação por contraste ou secreta. Só será permitida a votação nominal mediante a solicitação de um Conselheiro (a) do COP.”** Só está o Emerson. Só retira a “secreta”. Acho que é fácil, é só uma palavra. Tem a proposta do texto que coloca também a alternativa “secreta”, e a proposta do Emerson, que é o atual Regimento, que não tem “secreta”. Votação. **CONSELHEIRO MAURICIO MELO (Temática OCDUA e Coordenação):** A palavra “secreta” é que, muitas vezes, aqui, a gente fica oprimido; muitos Conselheiros, talvez, com medo de votar em alguma coisa que venha a ocasionar aqui dentro do COP. E eu acho que, quando se pede secreta é importante também, porque, muitas vezes, tu queres votar numa pessoa pela maneira dela, e, muitas vezes, a gente se sente com medo, acuado de votar e, de repente, haver represália em alguma comissão. (Manifestações.) Constrangimento. Por isso é secreta. Não é só secreta, Conselheiro Emerson, da Temática do OCDUA. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Emerson, tu precisas defender ou não? Proposta 1 – fica como está no texto aqui, com a palavra “secreta”. Proposta 2 – sem a palavra “secreta”. Os companheiros que aprovam o texto da proposta, ficando a palavra “secreta”, levantem a mão - **13 votos**. Levante a mão quem retira a palavra “secreta”, mantendo o Regimento atual - **12 votos**. **APROVADA** a retirada da palavra “secreta”. (Manifestações.) Não, não. Agora era retirar! Agora era retirar, Mauricio! Eu votei a favor da proposta, e tu também, Mauricio! (Manifestações.) Nós vamos recontar aqui. Não ficou bem certo aqui. (Manifestação do Sr. Mauricio, fora do microfone.) Não tem problema, Mauricio, tu podes votar em qualquer coisa. Paulo Silva, conta aqui. Companheiros, eu só vou pedir assim: os suplentes aqui, só em exercício da titularidade. Senão a gente vai ter que fazer nominal. Pessoal, tem que contar, porque alguns já saíram. Companheiros, foi solicitado nominal, e nós vamos fazer nominal agora, pronto. Esse é o Regimento para ser cumprindo. Companheiros... Desculpa, Chiquinho, eu não entendi. (Manifestação do Sr. Chiquinho, fora do microfone.) Não, querido, ele diz só um. Não existe isso; talvez no teu Regimento. O do COP só diz isso. Pessoal, 1 ou 2: 1 mantém “secreta”; 2 retira o “secreta”. Bete (Leste) 2; Zailde (Lomba) 1; Rose (Lomba) 2; Luis Carlos (Norte) 1; Irma (Nordeste) 2; Deloi 2; Marília (Partenon) 1; André (Restinga) 1; Mara Núbia 1; Sirley (Glória) 2; Gilson Aquino 2; Osi (Cruzeiro) ausente; Rosa Labandeira (Centro-Sul) 1; Lauro (Eixo Baltazar) ausente; Filaman 1; Hernandi (Sul) 2; Fábio (Centro) 2; Nazaré (Ilhas) 1; Boa Nova (Educação) 2; Vera 2; Sílvia (Assistência Social) 1; Chiquinho 2; Rose 1; Alemão (Cultura) (Inaudível); Emerson (Organização da Cidade) 2; Mauricio 1; Afonso (Desenvolvimento) 2; Ivete 2; Marisa (UAMPA) ausente. Proposta 1=11 votos; proposta 2=14 votos. Retirada a palavra “secreta” do texto. (Lê.): **“Art.14 - Uma das reuniões ordinárias mensais do COP poderá se realizar sem a participação do Governo na Coordenação dos trabalhos, com caráter de avaliação e desenvolvimento do processo, etc. Presenças e faltas serão computadas.”** Barison. **CONSELHEIRO BARISON (Lomba do Pinheiro):** A questão que eu coloco aqui é apenas semântica. Entendo que não pode ter a palavra “etc.” num artigo de lei. É isso. Apenas isso. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Pede para retirar a palavra “etc.” Pessoal, acho que isso aqui tem que ser acatado, porque, realmente, não pode a palavra “etc.” Então fica o artigo sem o “etc.” (Lê.): **“Art. 15 - O Governo deverá responder aos Conselheiros (as) das Regiões e Temáticas as questões levantadas pelos mesmos no período de comunicações das reuniões, num prazo de 2 (duas) reuniões ordinárias, a contar da data da solicitação.”** Chiquinho. **CONSELHEIRO CHIQUINHO (Temática de Saúde e Assistência Social):** Há coisas aqui da alçada do Governo; tem coisas que são da Coordenação, e de onde vem essa briga por coordenação, e a gente, às vezes, vem aqui e fala as coisas, passa batido, ninguém anota. Então eu gostaria de colocar “Governo e Coordenação”, porque, às vezes, as perguntas não são só encaminhadas para o Governo; também são encaminhadas para a Coordenação. Então eu quero “O Governo e a Coordenação deverão responder aos Conselheiros das Regiões e Temáticas as questões levantadas pelos mesmos no período de Comunicações das reuniões, num prazo de duas reuniões ordinárias, a contar da data da solicitação.” **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** “Coordenação” está no § 5º, já está dito isso no art. 5º. Então tu propões tirar § 5º, senão vai ficar duplo. (Manifestação do Sr. Chiquinho fora do microfone.) Mas tu tens que ler o § 5º, que trata da resposta à Coordenação. O que a gente combinou é o seguinte: o que está grifado nós vamos discutir hoje. Outros assuntos ficam para a semana que vem (Manifestação do Sr. Chiquinho fora do microfone.) Chiquinho, eu só queria que



tu lasses o § 5º. Não, mas tu podes ler o § 5º, que é sobre o assunto que trata. Vou ler (Lê.): **“§ 5º - A Coordenação dos trabalhos terá um prazo de 15 (quinze) dias, ou 5 (cinco) reuniões consecutivas somadas (ordinárias e extraordinárias) para apresentar respostas dos questionamentos feitos ao Governo e à Coordenação do COP.”** Esse artigo que nós estamos dizendo é só sobre os questionamentos ao Governo. Tem um artigo que fala do Governo e da Coordenação. São dois assuntos diversos. (Lê.): **“Art. 16 - § 2º - No início das reuniões ordinárias do COP, é reservado um período das 18:00h (dezoito) às 19:00h (dezenove) para comunicações e informes, com o tempo máximo de 2 (dois) minutos para cada intervenção dos inscritos, sendo que, até o final da 8ª (oitava) intervenção, as inscrições se encerrarão.”** Aquino. **AQUINO (Região Glória):** Oito intervenções são 16 min, uma hora é muito pouco. De repente, botar 12. 12ª intervenção de repente da um prazo mais... porque tem gente que chega atrasada; tem gente que tem compromisso fora; então chegar aqui às 6 horas fica complicado, e vai dar 18 ou 20 e alguma coisa, ou pelo menos até a 12ª proposta, dá 24 min. Se começar às 6 horas, dá 24 min cravados. Eu acho que 12 é ideal para nós. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** O Aquino faz a proposta de 12 inscrições; teoricamente são 24 minutos. Oito inscrições nunca vai dar 16 minutos, porque, até o pessoal levantar e a gente começar, sempre vai dar mais. Então a gente propõe “as inscrições se encerram às 19h30min.” Oito inscrições ou 18h30min. “Sendo que o prazo final até as 18h30min.” **APROVADO.** (Manifestação fora do microfone.) Tu podes ceder só uma vez, já está no artigo. Igual vai contar s 18h30min. (Lê.): **“Art. 21 - Parágrafo Único - Serão justificadas apenas as faltas em que o Conselheiro (a) apresentar atestado médico. Esse deverá ser apresentado na reunião subsequente até o término da mesma.”** Isso é da Coordenação, faltas da Coordenação. **CONSELHEIRO EMERSON SANTOS (Temática OCDUA):** Aqui tem que justificar só a comunicação também; é válida, porque tem pessoas que vão passar mais de uma semana; não vão conseguir apresentar o atestado médico e chegar e apresentar. O cara que fica doente duas semanas não vai conseguir vir aqui apresentar atestado médico. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** No término do atestado, aqui no final: **“... na reunião subsequente ao término do mesmo.”**, que é o término do atestado, da licença. Se tu tiveres 30 dias de atestado, quando tu voltares, na primeira reunião, tu tens que entregar. **CONSELHEIRO EMERSON SANTOS (Temática OCDUA):** Eu retiro, então. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador): APROVADO.** (Lê.): **“Art. 39 - As obras Institucionais que, para sua implementação, exigirem recursos orçamentários próprios ou financiamento de Organismos Nacionais e Internacionais deverão ser apresentadas previamente ao COP para apreciação e/ou votação.”** **CONSELHEIRO EMERSON SANTOS (Temática OCDUA):** Acrescentar “Região ou Temática” a ser implantada também, além do COP, porque há situações como as que a SMOV apresentou na minha Temática, que eles vão ter que fazer uma apresentação para saber o que é, porque nós não vamos aprovar as obras. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Esse artigo está dizendo que a SMOV não vai poder ir mais às Regiões e Temáticas; vai ter que vir neste Plenário, porque está aqui o conjunto da Cidade. É isso que diz o artigo. **CONSELHEIRO EMERSON SANTOS (Temática OCDUA):** Sim, mas têm que ser acrescentadas as Regiões e Temáticas, porque os Delegados têm que aprovar a obra que vai ser apreciada dentro da Região ou Temática. (Manifestação do Sr. Mauricio, fora do microfone.) **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Mas isso não é o que está escrito aqui, Mauricio. Estou tentando esclarecer. Aqui diz que toda e qualquer obra institucional vai vir aqui para o COP. **CONSELHEIRO EMERSON SANTOS (Temática OCDUA):** Somente no COP, e não na Região? **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Somente no COP. Institucional, direto do Governo. **CONSELHEIRO EMERSON SANTOS (Temática OCDUA):** Está complicado isso aí. Tem que ser apresentada na Região. Vamos dar um exemplo. A Região Restinga tem uma obra lá, e daí a Secretaria ou o Departamento não vai apresentar na Região a obra que vai ser instalada lá? Fica complicado. (Manifestação fora do microfone.) Tudo bem, mas não para os Delegados. O Fórum é maior do que os Conselheiros. Só acrescentar “Região e Temática”. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Mas não dá, tem que mudar toda a formulação. Quem é que aprova? Esse é o grande problema. O que a gente poderia fazer aqui é o seguinte: aquela obra que atingir só a Região ou só a Temática vai para a Região e Temática; aquela obra que atingir mais de uma Região ou interagir com outra temática vem para o COP. Seria uma proposta alternativa. **PAULO SILVA (Coordenador da Gerência do OP):** Em cima do que o Emerson falou, as obras institucionais existem e são necessárias; elas têm que ser encaminhadas para as Regiões e para as Temáticas, e esse tem sido o procedimento; principalmente nas Temáticas tem acontecido isto de a gente levar, seguidamente, para as Temáticas aprovarem as obras institucionais, para serem discutidas nas Temáticas; questões de escolas, de postos de saúde, têm sido discutidas e levadas para as Temáticas, porque têm que ser discutidas com o conjunto dos delegados para serem aprovadas. Vou no sentido do que o Emerson falou, porque este é o Fórum que tem que liberar, que é o conjunto, porque os Delegados não representam unicamente uma vila; não, eles representam um conjunto de vilas, o conjunto das Regiões. O Conselheiro representa um conjunto de uma Região, não é, Irma? A Irma representa, lá na Região dela, um conjunto; a Região Nordeste é muito grande, então para a Irma fica difícil definir ou decidir sobre toda a Região Nordeste. Quando vai para a Região, fica muito mais fácil que a Região defina e discuta no seu conjunto e na sua totalidade. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Pessoal, nós temos essa proposta que veio aqui da Comissão e temos que formular uma alternativa, ou ficar como o texto antigo. (Manifestação fora do microfone.) Sim, só que daí tu tens que aprovar só em um lugar, Chiquinho, tu não podes querer aprovar em tudo ao mesmo tempo. (Manifestações fora do microfone.) Sim, mas qual é que tu vais aprovar? Não, eu estou te entendendo. Eu só estou

tentando formular um texto; a gente vai ter que formular este texto. Tu vais apresentar na Temática e na Região Extremo-Sul, por exemplo, aí tu não podes esperar pelas duas. Se uma veta, veta a obra? (Manifestação fora do microfone.) Poderia fazer o texto assim: “A obra que for influenciar só uma região faz na Região; e a obra que for influenciar a Cidade faz na Temática.” **CONSELHEIRA MARÍLIA FIDEL (Região Partenon e Coordenação):** Eu queria propor tirar a palavra “votar”... para apreciação do COP, conhecimento, não votar, porque eu acho que nós não temos poder de votar uma obra institucional, porque nós votamos os recursos do OP; estou tentando aqui ver, até com a intervenção das pessoas. Por exemplo, vamos construir uma escola lá na Restinga, nós podemos discutir e apreciar, mas não votar. Justamente por isso. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** A Região poderia ter votado contra, mas aprovou, mas tu tens que votar em alguma coisa. Se é investimento, tem que passar pelo OP. Senão, nós estamos oficializando a bandalheira. **CONSELHEIRA MARÍLIA FIDEL (Região Partenon e Coordenação):** Não, não estou dizendo que não fica sabendo; estou dizendo para apreciação, discussão do COP e Temática, mas não votar se vai ou não ser aplicado, ter o poder de tirar ou não. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Mas tem que votar. Ou não? **CONSELHEIRA MARÍLIA FIDEL (Região Partenon e Coordenação):** Aí é a Temática, como está colocando. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Então vai é para apreciação das Temáticas, não na Região. **CONSELHEIRA MARÍLIA FIDEL (Região Partenon e Coordenação):** Não, mas para o nosso conhecimento! **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Vamos propor deixar para a reunião que vem ou a gente tirar um texto em conjunto. **CONSELHEIRA MARÍLIA FIDEL (Região Partenon e Coordenação):** É eu proponho isto, que a gente pense melhor e redija esta proposta. Obrigada. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** A Isis e a Juliane da Universidade Estadual RS estão presentes. Muito obrigado pelas presenças. (Manifestação fora do microfone.) Botar dinheiro de graça é uma coisa; tu obter financiamento internacional é outro. O Conduto Forçado Álvaro Chaves foi aprovado na Temática. É dinheiro que Porto Alegre vai ter que pagar de alguma forma! (Manifestação do Sr. Boa Nova, fora do microfone.) E quem é que vai pagar esse dinheiro? Escuta, Boa Nova, o Conduto Forçado Álvaro Chaves foi totalmente financiado e foi aprovado pela Temática. (Manifestação do Sr. Boa Nova, fora do microfone.) Aí não é empréstimo; o Haiti está recebendo doação. (Lê a letra “b” das Regras para apresentação de demandas.): **“Letra b - o demandante que não apresentar frequência mínima de 60% de seus delegados nas reuniões do seu fórum regional ou temático (da Assembleia Municipal - posse - até a última reunião antes do recesso), [O recesso da Região ou Temática, teoricamente, é em fevereiro ou, se entrar antes, é antes], não poderá ter sua demanda contemplada no novo PI.”** Como é que é hoje? Uma série de Regiões e Temáticas têm, em seu Regimento Interno, presença mínima, uns são 50; a Cultura, eu não me lembro quanto é, mas várias têm presença mínima, e hoje está acontecendo uma série de Regiões que não têm. Isso não está regulado pelo Regimento. Então tem Região que é 40; Região que é 60; outras não têm. Aí o cara vai lá, demanda, porque, em algumas Regiões, tu tens que participar um ano inteiro para, depois, demandar a primeira vez. Na maioria das Regiões, é o novo Delegado que demanda, e ele já pode sair aprovando. E aí ele aprova a sua demanda, pode classificar ela em primeiro lugar e nunca mais aparecer, ou ter direito a 8 delegados, e, dos 8, dois compareceram às reuniões; os outros seis nunca apareceram. Aí chega lá no PI, está lá essa demanda, mas eles não tiveram participação nenhuma! Então a proposta é que o conjunto dos Delegados demandantes tenha a participação de, até antes de sair do PI, 60%. **CONSELHEIRO BARISON (Lomba do Pinheiro):** Aqui, originalmente, a gente tinha colocado que eles participassem de 50% das reuniões, pelo menos. Aqui ela ficou meio braba. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Eu não me lembro se a Lomba do Pinheiro tinha essa proposta. **CONSELHEIRO BARISON (Lomba do Pinheiro):** Tinha. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Mas outras Regiões também tinham propostas. **CONSELHEIRO BARISON (Lomba do Pinheiro):** Mas o problema é isto: tem que ver qual é a quantidade de delegados que vão frequentar. Obrigada. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Boa Nova, tem um pessoal que fez destaque. Deixa eu chamar o destaque primeiro. Emerson. Depois o Aquino. **CONSELHEIRO EMERSON SANTOS (Temática OCDUA):** O PI é apresentado quase no final do ano. Plano de Investimento. Para nós foi apresentado em outubro. (Manifestação fora do microfone.) Mas em setembro já sai alguma coisa. Setembro e outubro. (Manifestação fora do microfone.) **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** A demanda contemplada, quem, na realidade, vai ser contemplado ou não, é só quando sai o livro. Por exemplo, agora, ainda não está pronto. O Ricardo está de férias, mas volta no final de fevereiro. **CONSELHEIRO EMERSON SANTOS (Temática OCDUA):** Em algumas Regiões, então, porque, na nossa já foi apresentado. Tudo bem, não saiu o PI, mas se não existir o controle do Coordenador Regional e Temático, isto aqui não vai valer de nada, entendeu? Se não tiver o controle, porque, muitas vezes, nós, nas nossas temáticas mesmo, ficamos um bom tempo sem ter Coordenador para fazer essa conferência. Tem que existir uma conferência. Se não existir uma conferência, não vai ter como jubilar. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Coordenador, tudo bem. **CONSELHEIRO EMERSON SANTOS (Temática OCDUA):** O Coordenador tem que conferir as faltas. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** É claro que os Conselheiros têm que cobrar a lista de presenças também. Aquino. Depois o Chiquinho. **AQUINO (Região Glória):** Gente, nós, da Glória, fizemos uns 40%. É muito difícil tu manter o quórum tendo que pagar passagem do teu bolso. Por isso um quórum de, no mínimo, 40%, deu certo na Glória; as pessoas estão participando do fórum e estão vindo. Eu queria fazer uma proposta, André, de 50%, acho que é justo. 60% já meio forçado. A gente tem que tirar dinheiro do bolso. Tem gente que vem a pé para as reuniões. Então, 50% acho que fica

bem no meio. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Perfeito. Chiquinho. Depois, eu mesmo. Companheiros, eu estou esperando a colaboração com o silêncio. **CONSELHEIRO CHIQUINHO (Temática de Saúde e Assistência Social):** Primeiro, quando a gente fala aqui em Delegados, a gente está falando de entidade. Então, a entidade demandante que não apresentar frequência, eu concordo com os 50%, mas a minha grande preocupação é a seguinte: as Temáticas se reúnem de 15 em 15 dias; portanto, em onze meses, elas fariam 22 reuniões, mas, por exemplo, na Região Centro, nós nos reunimos quatro vezes ao mês. Portanto, nós temos 44 reuniões. Então eu queria que delimitassem o número de participação na proporcionalidade de reuniões. Entendeu, André? Ou tu queres que desenhe? (Manifestação fora do microfone.) Porque tem que definir o tipo de reunião, é mais ou menos nessa linha. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Se esse texto, ficando, em vez de 60%, 50%, e onde diz “reuniões”, colocar “reuniões ordinárias”, a gente poderia fechar um consenso em torno disso. **CONSELHEIRO FÁBIO SOUZA (Região Centro):** A minha dúvida é a seguinte: a Região tem quatro reuniões por mês, como o Chiquinho disse. Então vai valer proporção por duas no mês? É que, na real, a Região não tem quase as reuniões extraordinárias. Para nós, todas são ordinárias. Então eu vou ter que estipular, na Região, agora, que a primeira e a última são ordinárias? Todas para nós são oficiais. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** O Regimento é claro: de 15 em 15 ou mensal. Vocês têm que definir o critério. O Regimento não deixa ser semanal. **PAULO SILVA (Coordenador da Gerência do OP):** Queres te inscrever, Mauricio? Acho que a proposta do Aquino, Mauricio, é coerente, é a mais coerente. Agora, eu tenho percebido que, este ano, o formato de alteração do Regimento Interno mudou um pouco o histórico, a forma como está sendo alterado. Acho que é bom. Inovação é bom, é importante. (Manifestação fora do microfone.) Agora é o seguinte: deixa eu também ajudar, então, nesta questão de proposta, que o COP, para aquelas demandas das Regiões... porque, quando a pessoa se coloca à disposição na sua Região para ser Conselheiro, sabe que vai enfrentar uma tarefa árdua, não é uma tarefa fácil, e onerosa, porque a gente sabe também que o valor da passagem não é barato. A gente teve aqui um embate, logo no início da reunião, sobre esse custo da passagem; não é barato. Então ele sabe, quando se coloca à disposição da sua Região ou na sua Temática, que é oneroso, não é fácil vir representar a sua Região. Acho que é importante que a gente coloque que 50% fique na Região, porque o conjunto, o número de pessoas que participam da Região é muito maior. A Região Centro tem um conjunto de delegados que impressiona quando chegamos aqui nas quartas-feiras. Mas, para os Conselheiros, para que as demandas das regiões também sejam contempladas e gravadas nos PIs e o Conselheiro fazer jus àquilo que foi conferido pelo conjunto da Região, fique em 60% como a proposta original, que fique em 60% a participação dos Conselheiros durante o período, e mais: que a presença do Conselheiro seja computada até as 20h30min. A reunião é até as 21h, mas que ela seja computada às 20h30min, aí sim, eu acho que está fazendo jus, porque a tarefa de Conselheiro, como eu falei logo no início da minha intervenção, é uma tarefa árdua, onerosa e disputada na Região. Todos aqui participam e vão às outras Regiões, à outras Temáticas disputando voto a voto na Região para estar representando a sua Região, as suas demandas; então sabem que não é fácil. É isso. Eu acho que também tem que colocar no texto, André, lá dentro do Regimento, que a presença dos Conselheiros titulares ou suplentes, na ausência dos titulares, seja no mínimo 60%, e aí a Região vai cobrar lá, no final do ano, por que as demandas... Pô, mas e as demandas das Regiões? E as nossas emendas que não saíram, porque vai ser diluído, de 60% a participação da Região ou da Temática, e mais do que isso: que seja computada a presença depois das 20h30min. (Tumulto) **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Companheiros, esse assunto é para a semana que vem, mas eu só queria ratificar aqui para registrar em Ata, constando nos Autos (Lê a letra “b” das Regras para apresentação de demandas.): *“Letra b - o demandante que não apresentar frequência mínima de 50% de seus delegados nas reuniões ordinárias do seu Fórum Regional ou Temático (da Assembleia Municipal - posse até a última reunião antes do recesso) não poderá ter sua demanda contemplada no novo PI.”* Aprovado? Já diz em outro artigo do Regimento que, quando uma demanda apresenta problema, a subsequente assume. Já tem isso dentro do Regimento. **CONSELHEIRO CHIQUINHO (Temática de Saúde e Assistência Social):** É sobre a proposta que o Paulo Silva colocou. Tudo bem, eu quero saber se ela vai entrar depois. Só que tem um porém, é meio contrastante. Aqui no COP, a gente se reúne todas as semanas, e, nas Regiões, obrigam a se reunir de 15 em 15 dias. Deveria ser o contrário. É só para as pessoas pensarem sobre isso. **CONSELHEIRO ANDRÉ SEIXAS (Coordenador):** Companheiros, ficando 50% nas reuniões ordinárias, está aprovado? **APROVADO.** Então estão aprovadas hoje, pessoal, todas as propostas, com suas alterações ou não, ficando só aquela outra para a semana que vem. Muito obrigado. Até a próxima reunião. (21h)