

Práticas Inovadoras de Gestão Urbana: o paradigma participativo

Luciano Fedozzi*

RESUMO

No âmbito do chamado “paradigma participativo” de gestão pública, o artigo trata da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, praticado há 12 anos. Destacam-se as características gerais do processo de urbanização ocorrido no Brasil no contexto da longa tradição autoritária da sociedade brasileira; a realidade urbana específica de Porto Alegre inserida nesse processo; a ação dos atores comunitários na esfera pública local desde a década de 70, como um dos fatores facilitadores da criação do modelo participativo; as distorções históricas que presidem a prática da orçamentação pública no Brasil; o funcionamento do OP; e alguns elementos analíticos que mostram os resultados positivos e os limites da experiência do OP de Porto Alegre.

Palavras-chave: orçamento participativo; práticas inovadoras; descentralização; reforma urbana; esfera pública local.

ABSTRACT

Within the so-called “participatory paradigm” for public management, the article examines the experience of Porto Alegre’s twelve year-old “Participatory Budget”. The article stresses general characteristics of the urbanization process in Brazil, seen against the long authoritarian tradition of Brazilian society; Porto Alegre’s specific urban reality within that process, community actor’s activity since the 1970s in the local public sphere as one of the factors allowing the participatory model; the working of the Participatory Budget; and some analytical elements which highlight the experience’s positive results and limits.

Key words: participatory budget; innovative practices, decentralization, urban reform; local public sphere.

*Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Participou da implantação do Orçamento Participativo como coordenador do Gabinete de Planejamento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (1989-1992). É autor de diversos artigos sobre o OP e dos livros *Orçamento Participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre* (1997) e *O Poder da Aldeia. Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre* (2000).

INTRODUÇÃO

O contexto de redemocratização vivido pelo Brasil a partir de 1985, com a volta das eleições diretas para as capitais e as tendências descentralizadoras promovidas pela Carta de 1988, a qual definiu os municípios como entes autônomos da Federação, abriu novas potencialidades para a gestão local e trouxe novas complexidades à ação dos agentes urbanos. As instâncias municipais, apesar da reconcentração dos recursos promovida pela União desde 1994, tornaram-se *locus* privilegiado para a emergência da cidadania no país, indicando possibilidades de alterações no profundo autoritarismo social enraizado na sociedade brasileira.¹

A curiosa conjunção das agendas políticas das forças alinhadas ao ideário hegemônico no atual processo de globalização e das forças críticas a esse processo, em torno da descentralização das políticas sociais,² indica, entretanto, que a instância local tornou-se uma arena de disputa que pode viabilizar modelos diversos ou antagônicos de desenvolvimento das cidades. A descentralização político-administrativa não implica necessariamente democratização. Tais tendências podem significar a reprodução de formas tradicionais de governança, configurando, no caso brasileiro, a manutenção do padrão patrimonialista (clientelista e personalista) e/ou de tutela tecnocrática da gestão pública – ainda que sob novos formatos institucionais “modernizantes”; ou podem traduzir-se na alteração das relações entre Estado e sociedade, baseando-a em novas práticas de controle e publicização do Estado, na universalização dos direitos à cidade e à cidadania, na participação cívica e na promoção de uma cultura solidária e de preservação ambiental.

O presente artigo destaca um dos modelos de gestão participativa que vêm se desenvolvendo em diversos municípios do país.³ Trata-se dos chamados Orçamentos Participativos (OPs), uma experiência inovadora de gestão local baseada no exercício da *democracia participativa*, isto é, na complementaridade entre as formas tradicionais de representação política e a participação popular para a confecção do orçamento, especialmente na escolha das prioridades dos investimentos.

Como se sabe, desde a década de 70, em pleno contexto autoritário, surgiram importantes experiências de gestão participativa.⁴ Mas foi com a experiência desenvolvida desde 1989 em Porto Alegre que se firmou o modelo de gestão calcada no orçamento público. O Orçamento Participativo de Porto Alegre (OP-PoA) vem sendo reconhecido como uma experiência bem-sucedida de participação popular e, como tal, alcançando repercussão nacional e internacional. Ao completar doze anos de existência ao longo de quatro gestões consecutivas

¹Segundo DAGNINO (1994, p. 104): “profundamente enraizado na cultura brasileira e baseado predominantemente em critérios de classe, raça e gênero, esse autoritarismo social se expressa num sistema de classificações que estabelece diferentes categorias de pessoas, dispostas nos seus respectivos lugares na sociedade. Essa noção de lugares sociais constitui um código estrito, que pervade a casa, a sociedade e o Estado”.

²O comum às duas posições é a visão de que a descentralização se constitui no instrumento eficiente de engenharia político-institucional da democracia emergente. O fortalecimento das instâncias locais vem sendo defendido não só pelas forças políticas historicamente democráticas, mas também por forças conservadoras anti-estatistas que agem desde a Nova República. Ver MELO, 1993; RIBEIRO e SANTOS JÚNIOR, 1994; ARRETCHE, 1996.

³Conforme pesquisa em andamento realizada pelo Fórum Nacional de Participação Popular, entre 1997 e 2000 cerca de 140 municípios adotaram algum tipo de consulta popular para a definição dos investimentos. Desse total, 106 são governados pelo PT ou por partidos identificados com o campo da esquerda (PDT, PSB, PPS, Pcdob e PV). Os outros 34 são administrados pelos partidos PPB, PFL, PTB, PMDB, PSDB e PRP. Os dados mostram que consultas populares para o orçamento não são mais exclusivas do PT ou do campo da esquerda. Não há espaço aqui para avaliar a importante questão das possíveis diferenças qualitativas e da diversidade nas modalidades de participação popular, bem como os diversos usos que essa prática oportuniza.

⁴A exemplo de Lages, Vila Velha, Boa Esperança, Diadema, Recife, Pelotas, entre outras.

da Administração Popular (AP),⁵ o OP-PoA tem inspirado a implantação de formas semelhantes de gestão dos orçamentos em várias cidades brasileiras e estrangeiras, de porte grande, médio ou pequeno. Fruto desse *efeito-demonstração* sobre as possibilidades de envolvimento dos cidadãos na gestão da cidade, a capital do Rio Grande do Sul tem promovido intenso intercâmbio com outras cidades, instituições, ONGs, pesquisadores do Brasil e de outros países e continentes.⁶

Esse reconhecimento foi selado quando a experiência de Porto Alegre foi selecionada pelas Nações Unidas como uma das 40 melhores intervenções urbanas merecedoras de apresentação, em 1995, na Segunda Conferência Mundial sobre Habitação Humana (Habitat II), realizada em Istambul. A escolha de Porto Alegre para sediar a primeira edição do Fórum Social Mundial, em 2001, também decorre do reconhecimento adquirido pela experiência participativa. A repercussão do OP chamou a atenção das instituições multilaterais de financiamento, como o Banco Mundial e o BID, os quais passaram a apoiar o OP e recomendá-lo a outros países como forma de controle dos recursos públicos e aumento da eficácia governamental.⁷

Interpretado como uma estratégia de promoção da cidadania no Brasil, o OP distancia-se, portanto, da longa tradição autoritária que caracteriza a sociedade brasileira, conforme reconhecem diversos dos mais expressivos pensadores de nossa formação social (HOLANDA, 1993; FAORO, 1958; SCHWARTZMAN, 1988). É exatamente dessa dualidade entre tradição e inovação política que decorre a importância do OP, cuja experiência será examinada de forma breve neste artigo. Para tal serão abordados: as características da urbanização brasileira decorrentes das profundas transformações sócio-econômicas vividas pelo país nas últimas décadas; a realidade urbana de Porto Alegre e a ação dos atores comunitários na esfera pública local; as características da orçamentação pública no Brasil; e o funcionamento do OP. Essa experiência será analisada enfocando-se alguns de seus resultados positivos bem como alguns de seus limites.

URBANIZAÇÃO BRASILEIRA: ESPELHO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

O Brasil, país com 169,59 milhões de habitantes (quinta maior população do mundo), se construiu historicamente como uma nação marcada por longa tradição autoritária. Raros foram os momentos em que funcionaram os mecanismos próprios à democracia liberal e ao Estado democrático de direito, surgidos e desenvolvidos com o modo de produção capitalista. Uma das características marcantes que acompanharam o processo autoritário de formação do Estado e da sociedade brasileira – desde a colonização portuguesa – é a grande desigualdade social, que se agravou com as transformações econômicas, sociais e políticas que ocorreram no país entre as décadas de 50 e 80. Nesse período, o país deixou de ser agrário-exportador e se tornou predominantemente urbano e industrial, responsável pelo oitavo

⁵A Frente Popular é uma frente de partidos de esquerda hegemônica pelo PT. A partir de 1989, quando passou a dirigir a Prefeitura Municipal de Porto Alegre, constituiu a chamada Administração Popular, a qual se reelegeu em 1992, 1996 e 2000.

⁶A exemplo do Uruguai, Argentina, Colômbia, México, Paraguai, Cuba, Espanha, Itália, Portugal, Alemanha, França, Inglaterra, Estados Unidos, Senegal, Moçambique e República Dominicana.

⁷Em 1995, o Banco Mundial (BIRD) organizou um seminário em Porto Alegre com a presença de representantes de diversos países da América Latina. O Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) adotou a experiência de Porto Alegre incluindo-a em seus relatórios e documentos sobre gestão governamental. Em 1999, o caso de Porto Alegre foi apresentado aos participantes do Seminário sobre Gestão Social do BID, em Washington, D.C. (FEDOZZI, 1999).

Produto Interno Bruto mundial. A população das cidades foi acrescida de mais de 60 milhões de pessoas, 29 milhões somente durante os anos 80, passando as áreas urbanas a concentrar mais de 80% da população brasileira no ano 2000. Esse extraordinário processo migratório – um dos maiores do mundo contemporâneo – foi impulsionado pelo modelo de *modernização conservadora* gestado no período nacional-desenvolvimentista, de 1930-50, e intensificado pelo regime militar instaurado a partir de 1964. Apesar da melhora de alguns indicadores sociais (como diminuição da mortalidade infantil e aumento da expectativa de vida), a modernização urbana e industrial ocorreu às custas de uma concentração de riquezas e de terras urbanas e de um acesso seletivo aos equipamentos e serviços públicos sem precedentes no país. Isso tornou os pólos de desenvolvimento capitalista no Brasil, principalmente as capitais e as regiões metropolitanas, cenários emblemáticos da segregação social, da degradação ambiental e da escalada da violência, que caracterizam o *apartheid* em que está mergulhada a sociedade brasileira hoje – uma das nações mais desiguais do mundo, conforme apontam os sucessivos relatórios da ONU.⁸

Especialmente nas metrópoles e nas grandes cidades brasileiras, essa crise vem acompanhada da degradação dos padrões de sociabilidade cotidiana, verificando-se um crescente processo de “individualização alienada, síndrome de uma sociedade fragmentada” (SCHERER-WARREN, 1993), representada pela perda de referências a valores que até então expressavam uma *cultura aproximativa* das pessoas e pela ausência de “valores éticos da gestão da coisa pública que impedem a criação de horizontes coletivos mais duráveis, sociais e políticos” (PAOLI, 1992). Essa dupla crise, do Estado e das formas de sociabilidade, agravada pelo fenômeno da globalização e da reestruturação produtiva, revela um quadro novo na articulação das instâncias federativas, em que o enfraquecimento do Estado-nação tende a ser complementado pela valorização das instâncias locais de governo, fenômeno novo na história do Brasil.

Diversos estudos vêm mostrando, e o reconhecem organismos mundiais como o Banco Mundial e o FMI, que a globalização em curso está promovendo processos de

desindustrialização, desmetropolização e desassociação profunda entre a reprodução do capital e a reprodução de um vasto contingente populacional cuja qualificação não o habilita a entrar no novo sistema produtivo, desafiando os paradigmas de gestão local diante das novas formas de exclusão social, cujas conseqüências são mais graves do que aquelas provocadas pelo processo de ‘espoliação urbana’ verificado desde os anos 60⁹ (RIBEIRO; SANTOS JÚNIOR, 1994).

A noção de

espoliação urbana decorre da constatação de que a industrialização e a urbanização periféricas ao capitalismo avançado fazem nascer amplas necessidades coletivas de reprodução, mas a intervenção do Estado é absolutamente limitada para atendê-las. Os fundos públicos são prioritariamente destinados ao financiamento imediato da acumulação do capital e, quando se dirigem ao consumo coletivo, privilegiam as camadas de maior renda (RIBEIRO, 1994, p.273-4).

⁸O último relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento mostra que o Brasil caiu no índice que mede a pobreza nos países em desenvolvimento, e que a distribuição de renda entre a população piorou. No Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), que mede a qualidade de vida, o Brasil ficou na 74ª posição entre 174 países. Quanto ao Índice de Pobreza Humana (IPH), o Brasil desceu da 19ª posição para a 21ª entre os 85 países em desenvolvimento. Já o coeficiente que mede a desigualdade de renda (Gini) mostra que o Brasil é um dos países onde a desigualdade entre ricos e pobres é maior, sendo que na América Latina, só empata com o Paraguai. Enquanto os 20% mais pobres ficam com 2,5% da renda do país, os 20% mais ricos detêm 63,8% (ZERO HORA, 2000b, p.50-51). Dados divulgados pela Organização Mundial de Saúde (OMS) sobre a qualidade do sistema de saúde de 191 países mostram o Brasil classificado em 125º lugar, atrás de países mais populosos como a Índia (ZERO HORA, 2000a, p.32).

⁹O processo de *espoliação urbana* se refere ao “somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo que – conjuntamente com o acesso à terra e à habitação – se apresentam como socialmente necessários a subsistência das classes trabalhadoras” (KOWARICK, 1979, p.59).

As cidades brasileiras, especialmente as grandes e médias, espelham hoje, com aguda fidelidade, a permanente contradição que caracteriza a sociedade brasileira, cingida entre pólos de prosperidade, modernidade e riqueza – com níveis de vida comparáveis aos ricos do Primeiro Mundo – e pólos de pobreza localizados nas periferias das cidades, onde prevalecem carências básicas em bens individuais e de subsistência das famílias e carências de políticas públicas e infra-estrutura urbana. A esse hiato social corresponde um hiato institucional. Na ausência de um *contrato social* – em que a representação e a negociação dos interesses pudessem se expressar em alternativas concretas de vida –, ampliam-se as formas ilegais de sobrevivência e o envolvimento de segmentos populacionais, especialmente dos jovens, com o tráfico de drogas, o crime organizado e a banalização da violência, entendida como cultura.

PORTO ALEGRE: CRESCIMENTO URBANO E REPRODUÇÃO DA DESIGUALDADE SOCIAL

Porto Alegre, embora seja considerada uma das metrópoles brasileiras com melhor qualidade de vida do país,¹⁰ não ficou à margem da urbanização desigual e caótica provocada pelas transformações sócio-econômicas do país. A migração do meio rural e de cidades do interior do Estado, principalmente em busca de empregos e de renda, aliada ao descenso social pela deterioração dos salários, levou a um aumento expressivo da população da capital e da Região Metropolitana,¹¹ cujas taxas de crescimento foram de, respectivamente, 27,1% e 45,8% na década de 70, acima da taxa média de crescimento do Estado (16,6%).

A expansão dos núcleos favelados formados por ocupações em áreas irregulares ou clandestinas, públicas e/ou privadas, é uma das principais conseqüências do modelo desenvolvimentista de caráter excludente. A partir de 1964, os prefeitos nomeados pelo regime ditatorial pautaram suas políticas urbanas em padrões tecnocráticos de gestão, não reconhecendo os atores populares como sujeitos portadores de direitos e nem como interlocutores legítimos na negociação de suas demandas junto à administração pública. Nesse período, a prefeitura articulou-se prioritariamente com interesses empresariais, realizando investimentos em áreas estruturadas da cidade, onde residiam as classes média e alta, assim como em áreas urbanas cujos investimentos visavam valorizá-las e integrá-las ao mercado imobiliário. A cidade de Porto Alegre, portanto, não ficou imune ao vertiginoso aumento da favelização – fenômeno emblemático das desigualdades sociais nas metrópoles brasileiras. O número de favelas cresceu de 124 vilas no início dos anos 70, representando 11,14% da população, para 249 vilas e 33,66% da população, no início dos anos 90, ou seja, mais de 400 mil pessoas. A cidade irregular e informal cresceu a taxas de 9% ao ano, enquanto a *outra* Porto Alegre, legal e formal, dotada de infra-estrutura e serviços, cresceu 1,9% ao ano.

¹⁰Segundo pesquisa da *Revista Exame*, realizada em dezembro de 1996, Porto Alegre foi considerada a cidade brasileira com melhor qualidade de vida do país, entre as cidades com mais de 200 mil habitantes. Para isso, foram considerados, entre outros indicadores: o consumo *per capita* (US\$ 3.942), o índice de alfabetização da população (90% dos habitantes acima de 10 anos), a segurança (2,43 homicídios por grupo de 10 mil), a expectativa de vida (72,6 anos), a mortalidade infantil (20/1.000), o saneamento básico (99% dos domicílios possuem água tratada e 75% deles têm rede de esgoto), o número de hospitais e de leitos disponíveis (40 hospitais, sendo 26 com atendimento pelo sistema público, totalizando 5.782 leitos), as áreas verdes (15,83 metros quadrados por habitante) e o sistema de coleta de lixo (100% dos bairros são atendidos pela coleta seletiva). Em maio de 2000, uma nova pesquisa da mesma revista considerou Porto Alegre a segunda melhor cidade brasileira para fazer negócios. Por outro lado, apesar de sua Região Metropolitana (RMPA) ser uma das que apresentam os menores índices de pobreza do país, houve aumento da proporção de pobres no período 1981-90, passando de 17,9% para 20,9%.

¹¹A RMPA é composta por 22 municípios que abrigam mais de 40% da população do Estado.

A expulsão de favelas, via programas de *erradicação*, para áreas longínquas e sem infra-estrutura, realizada por meio de remoções violentas, foi uma das formas de gestão utilizadas nesse período. Ao mesmo tempo, buscou-se cooptar parcelas das comunidades com políticas clientelistas e programas que buscavam neutralizar os movimentos contestatórios e utilizá-los no processo eleitoral.

O SURGIMENTO DE NOVOS ATORES POPULARES NA ESFERA PÚBLICA LOCAL

Apesar do caráter ofensivo das políticas do regime autoritário, na segunda metade da década de 70, quando avançavam as lutas nacionais pela redemocratização do país, o movimento das Associações de Moradores de Porto Alegre (AMS) constituiu-se, progressivamente, em um espaço público de organização autônoma das classes populares para a reivindicação de direitos relacionados ao acesso ao solo urbano, aos equipamentos urbanos e aos serviços públicos. Um dos momentos marcantes da nova postura de autonomia e independência de parcela significativa das Associações de Moradores atuantes em Porto Alegre foi a retomada e a redemocratização da Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro (Fracab), em 1977. Fundada nos anos 50 para defender os direitos das comunidades locais em todo o Estado, a entidade se encontrava nos anos do regime militar sob a influência política e financeira do governo do Estado. Com a vitória da oposição democrática para a diretoria da Fracab, a entidade veio a fortalecer setores dos movimentos sociais que encaminhavam as suas lutas cotidianas com base na noção dos direitos da cidadania e não mais por meio da sujeição aos favores do poder político. "Profissionais liberais, técnicos reformistas, estudantes, igrejas, sindicatos, militantes de partidos clandestinos e políticos de oposição encontravam nos espaços da FRACAB um lugar para o debate político e ações unitárias numa conjuntura em que, apesar da proclamada abertura democrática, ainda ocorriam prisões e perseguições políticas." (MENEGAT, 1995, p.95-96).

Assim, no final da década de 70 e início dos anos 80, parcela significativa dos movimentos populares de Porto Alegre passou a desenvolver formas de resistência às práticas de autoritarismo e de submissão ao poder público institucionalizado. Em resposta à distribuição desigual do espaço e uso do solo urbano e à apropriação seletiva dos recursos públicos em infra-estrutura e serviços, emergiram na esfera pública¹² local atores comunitários que passaram a adotar práticas de enfrentamento aos órgãos do Estado. O surgimento, em 1983, da União de Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa) veio somar-se ao esforço da Fracab.

Esses movimentos por reivindicações urbanas apresentavam um discurso que, por um lado, exigia o reconhecimento dos direitos universais à cidadania e, por outro, se insurgia contra o estigma que comumente associava os moradores "marginalizados" das favelas à condição de marginais (ou bandidos).¹³ O discurso em prol dos direitos assumidos por essa

¹²O conceito de esfera pública remete a uma terceira arena societária, situada entre o Estado e o mercado, que funciona como *locus* societário de geração e fundamentação do poder legítimo. Para uma discussão sobre a categoria "esfera pública" no âmbito das teorias democráticas, ver HABERMAS (1989) e BENHABIB (1992).

¹³Como diziam os moradores da Vila União, assentamento clandestino na região norte da cidade, no momento em que se mobilizavam pela posse da terra em 1982: "Não somos marginais desocupados como muita gente pensa. Pelo contrário, somos trabalhadores da construção civil, das fábricas, das lojas. Com um salário mingauado, damos duro, suamos muito para conquistar o pão de cada dia. Por tudo isso, achamos que temos direito a um pedaço de chão." (*Carta aberta à população*. MENEGAT, 1995, p.82).

parcela dos moradores pobres em Porto Alegre e a sua tematização na esfera pública local representaram um salto qualitativo em direção à superação das práticas de submissão paternalista (o pedir) e/ou clientelista (a troca de favores) tradicionalmente presentes na relação entre as classes populares e os poderes Executivo e Legislativo no Brasil – o que não significa que essas práticas tivessem sido eliminadas dos movimentos comunitários. Barricadas nas ruas, assembléias nos locais de moradia, abaixo-assinados, concentrações diante da prefeitura, cartas-abertas à população, denúncias na mídia e mutirões de moradores para realizar obras foram algumas das principais táticas utilizadas pelas comunidades para resistir em seus locais de moradia e para obter o reconhecimento de seus direitos. Essas mobilizações foram levadas a cabo principalmente pelas populações das áreas de subabitação, em situação irregular e/ou clandestina, não obstante também houvesse reivindicações em outras áreas estruturadas da cidade.

Atuando nas AMs ou nas Comissões de Moradores, assim como na Fracab e na Uampa, e contando com novos ativistas que se destacavam nas lutas, esse movimento desenvolveu, em algumas regiões mais mobilizadas da cidade, práticas de integração intervilas que passaram a articular um leque amplo e plural de associações voluntárias (AM's, clubes de mães, centros de pais e mestres, entidades religiosas, culturais, esportivas, etc.), atuantes em um mesmo espaço físico da cidade. No início dos anos 80, a solidariedade desenvolvida a partir das lutas concretas dos moradores, identificados por seu pertencimento às classes trabalhadoras e por reivindicarem melhorias urbanas em um mesmo espaço regional, produziu novos formatos de auto-organização das comunidades, surgindo as chamadas *Articulações Regionais*, as *Uniões de Vilas* e os *Conselhos Populares*. Essas instâncias regionais surgiram principalmente nas regiões de alta concentração de núcleos de subabitação, as quais alcançaram níveis maiores de organização e mobilização dos moradores. Constituídas pela identidade social, territorial e cultural dos próprios moradores, essas organizações tornaram-se a base geopolítica sobre a qual seria construído o sistema descentralizado do OP quase uma década depois, em 1989.

Antes de descrever o funcionamento do OP a partir de 1989, são necessárias algumas palavras sobre a prática da orçamentação pública no Brasil, a fim de que o leitor tenha noção do significado da inovação promovida pelo OP-PoA.

CARACTERÍSTICAS DA ORÇAMENTAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Como se sabe, o orçamento público é o principal instrumento de gestão do Estado moderno. Representando parte do contrato social, o orçamento expressa, de um lado, as formas e o montante da renda nacional destinado a administrar o país (por meio da arrecadação de impostos) e, de outro, como são distribuídos esses recursos e quem se beneficia deles na sociedade, através das despesas públicas. No orçamento estão inscritos grande parte dos direitos e deveres dos cidadãos bem como os interesses políticos e econômicos dos grupos sociais que disputam os recursos escassos. Por isso, geralmente nos países com prática democrática consolidada, a aprovação do orçamento público constitui um dos principais momentos da vida das instituições governamentais, executivas e legislativas.

No Brasil, entretanto, esse instrumento fundamental nunca foi levado devidamente a sério, sendo, ao contrário, reflexo fiel das práticas que presidem a tradição patrimonialista de gestão do Estado (leia-se: não diferenciação entre o "público" e o "privado", apropriação particularista de recursos públicos, política de clientelas, poder personalista, etc.). Por essa razão, o orçamento no Brasil é, por um lado, uma "peça de ficção", que demonstra a permanente contradição entre um país *formal* e um país *real*; e, por outro, um instrumento privilegiado de

acesso *clientelístico* aos recursos públicos através de processos de “barganha” – seja como troca de favores entre os próprios poderes do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário), seja como distribuição de recursos públicos pelas instâncias governamentais mediante critérios particularistas decorrentes de interesses pessoais e/ou privados. Não por acaso veio a público em 1993 o escândalo envolvendo a Comissão Mista do Congresso Nacional responsável pela análise do orçamento da União, conhecida como a “máfia do orçamento”.¹⁴ Recentemente, o escândalo da nova sede do TRT de São Paulo revelou o tráfico de influências entre integrantes dos três poderes da República, que resultou no desvio de cerca de US\$ 85 milhões.

No âmbito da administração pública brasileira, o processo de elaboração e execução dos orçamentos nos Executivos tem seus procedimentos controlados de forma quase absoluta pela tecnoburocracia. Os dados são de domínio exclusivo do reduzido número de técnicos dos órgãos administrativos ou da cúpula política governamental. Devido ao generalizado desconhecimento sobre o que é e como funciona o orçamento, inclusive nos meios políticos do Legislativo e do Executivo, ele é designado comumente como a *caixa preta* das administrações públicas, numa analogia com o instrumento das aeronaves, que denota a ausência de transparência desse instrumento e a impossibilidade de acesso por parte daqueles que não têm o privilégio da intimidade com o poder e/ou não são “entendidos” no assunto. Assim, um processo como o do OP, ao tentar alterar essas práticas, buscando a transparência e democratizando as decisões sobre ele, não poderia deixar de se constituir numa importante inovação na gestão pública brasileira.

COMO FUNCIONA O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE¹⁵

O OP funciona segundo uma estrutura e um processo que articula três tipos de instâncias: unidades administrativas responsáveis pelo processamento técnico-político das demandas dos moradores; instâncias comunitárias autônomas (Associações de Moradores, Clubes de Mães, Conselhos Populares, Centros Esportivos ou Culturais, Cooperativas Habitacionais, ONGs), que mobilizam os moradores e priorizam os investimentos em cada uma das 16 regiões; e instâncias institucionais de participação, tal como o Conselho do Orçamento Participativo (COP), as Assembléias Regionais e Temáticas e os Fóruns de Delegados do OP.

O processo de participação se dá em três etapas e segundo duas modalidades de participação: a regional, referente às demandas territorializadas, e a temática, que discute temas específicos, mas referentes a toda cidade. As etapas são: realização das 16 Assembléias Regionais e das seis Temáticas¹⁶; formação das instâncias institucionais de participação, tais como o COP e os Fóruns de Delegados; e discussão do orçamento e aprovação do Plano de Investimentos pelo COP.

¹⁴A proposta orçamentária da União para 1993 recebeu mais de 72 mil emendas dos deputados. Segundo o relatório da CPI que investigou o escândalo do orçamento, o desvio de verbas sociais chegou a 64%. O processo resultou na cassação e/ou renúncia de sete deputados federais. Entretanto, apesar de algumas restrições às emendas individuais dos parlamentares, não houve mudança significativa na forma de elaboração do orçamento nacional, o qual carece de transparência e debate com a sociedade. Além disso, tornou-se costume a quebra do princípio da anualidade com atrasos sucessivos na votação do mesmo.

¹⁵Para apresentação detalhada do funcionamento do OP-PoA e discussão sociológica sobre o seu significado para a promoção da cidadania, ver FEDOZZI (1997). A história da origem e do processo de sua construção pode ser consultada em FEDOZZI (2000).

¹⁶Transporte e Circulação; Educação e Lazer; Cultura; Saúde e Assistência Social; Desenvolvimento Econômico e Tributação; Organização da Cidade e Desenvolvimento Urbano.

Primeira etapa: As Assembléias Regionais e Temáticas ocorrem em duas rodadas oficiais e uma rodada intermediária.

Na primeira rodada (março a abril), o Executivo presta contas do Plano de Investimentos do ano anterior e apresenta o Plano aprovado para o orçamento vigente. Entre a primeira e a segunda rodadas de assembléias oficiais, ocorrem as chamadas *reuniões intermediárias* organizadas pela própria população. Nessas reuniões, são escolhidas três prioridades setoriais por ordem de importância (por exemplo: 1º saneamento, 2º pavimentação de vias e 3º saúde) e hierarquizadas as obras propostas em cada um dos setores de investimentos (por exemplo: saneamento básico, 1º Vila Esmeralda, 2º Vila Triângulo, etc.). Na segunda rodada de Assembléias Regionais e Temáticas (junho-julho), o Executivo apresenta as políticas de receita e de despesa a fim de orientar a elaboração do orçamento do próximo ano. Os moradores apresentam as demandas priorizadas nas reuniões intermediárias e elegem seus representantes ao COP (dois membros titulares e dois suplentes em cada região e plenária temática, totalizando 44 membros titulares).

Segunda etapa: Formam-se as instâncias institucionais de participação: o Conselho do Orçamento Participativo – principal instância de deliberação – e os Fóruns de Delegados, de caráter consultivo e fiscalizador. A eleição para as duas instâncias ocorre por meio da apresentação de chapas e obedece ao princípio da proporcionalidade. Todos os cidadãos a partir dos 16 anos de idade têm direito ao voto. O mandato dos eleitos é revogável pela Assembléia de Moradores.

Terceira etapa: Com a posse dos novos conselheiros e delegados (julho-agosto), inicia-se o detalhamento do orçamento e do Plano de Investimentos. Enquanto o Executivo compatibiliza as demandas dos moradores e as suas próprias propostas de obras, o COP discute os critérios para a distribuição dos recursos de investimentos entre as regiões e aprova o seu Regimento Interno de funcionamento.

Os trabalhos no Conselho do Orçamento compreendem basicamente a discussão da receita e da despesa, até o envio do Projeto de Lei do Orçamento à Câmara de Vereadores (30 de setembro), e a elaboração do Plano de Investimentos, contendo a lista detalhada das obras priorizadas pelo COP. O Executivo propõe obras e projetos de interesse global para a cidade. O processo culmina em dezembro com a aprovação pelo COP do Plano de Investimentos e sua publicação pela prefeitura.

A forma de distribuição dos recursos decorre de um método que relaciona critérios objetivos e universais, definidos pelo COP para cada um dos setores de investimentos, com pesos e notas em cada um dos critérios:

- 1) Carência do serviço ou infra-estrutura urbana de cada região;
- 2) População total de cada região do Orçamento Participativo;
- 3) Prioridade da região quanto aos setores de investimentos.

A cada um dos critérios é atribuído um peso numa escala de 1 a 3, diretamente proporcional à importância dada pelo COP ao critério em questão. O critério “carência do serviço ou infra-estrutura urbana” tem recebido o peso máximo, expressando a vontade de praticar *a justiça distributiva* por meio do OP. Internamente a cada critério são atribuídas notas que variam de 1 a 4. Assim, quanto maior a **carência da região**, em cada setor de investimento, maior será a nota recebida nesse critério; quanto maior a **população total** da região, maior a nota recebida em cada setor de investimento; quanto mais **prioritária** a demanda setorial indicada pela região (por exemplo, saneamento), maior também será a nota recebida por ela naquele setor.

Por último, a nota que cada região do orçamento recebeu na classificação interna de cada critério é multiplicada pelo peso do critério, obtendo-se, assim, um *ranking* que determina o percentual de recursos que cada região/temática receberá em cada item de investimento. Desse montante a que cada região tem direito, são escolhidas as obras a serem realizadas, conforme a hierarquia de demandas efetuada pelos moradores em cada item de investimento nas reuniões intermediárias.

ALGUNS AVANÇOS E LIMITES DA EXPERIÊNCIA DO OP

Ao completar 12 anos de existência, tudo indica que o OP vem cumprindo um importante papel para a promoção da cidadania no Brasil e é por isso que ele vem sendo adotado por um número cada vez maior de municípios e governos. Essa inovação, no âmbito do paradigma participativo de gestão pública, vem proporcionando, por um lado, a inversão de prioridades dos investimentos públicos, fazendo com que os setores sociais historicamente excluídos do desenvolvimento urbano sejam integrados como sujeitos ativos do processo decisório da gestão. O perfil sócio-econômico dos participantes, majoritariamente constituído pelas camadas de baixa renda e baixo nível de instrução, e os investimentos prioritários em saneamento básico, habitação, pavimentação de vias, educação, saúde e transporte coletivo nas vilas populares (cerca de 2,5 mil obras equivalentes a U\$ 450 milhões) revelam o aspecto redistributivo do OP, em meio a uma realidade de crise social e de encolhimento das políticas públicas sociais no contexto nacional e internacional.

Por outro lado, ressalta-se a importância da racionalização política empreendida pelo OP. Ao instituir uma esfera pública de co-gestão, com regras universais e previsíveis de participação e com um método transparente de decisão sobre a alocação dos recursos públicos, por meio de critérios objetivos e impessoais para a seleção das demandas, o OP engendra a constituição de uma esfera pública democrática que favorece a *accountability*, criando obstáculos objetivos tanto para a utilização pessoal/privada dos recursos, por parte dos governantes, como para a tradicional troca de favores que caracteriza o fenômeno clientelista na história do país.

Esse processo, que pode ser sinteticamente definido como a instituição de uma **esfera pública ativa de co-gestão do fundo público municipal**, expressa-se por um sistema de *partilha do poder*, em que as regras de participação e as regras de distribuição dos recursos de investimentos são construídas de forma procedimental e argumentativa, na interação institucional que se processa entre os agentes do Executivo e as comunidades da sociedade civil. Essa dinâmica procedural de *regramento compartilhado* estabelece uma forma de legitimação e validação das decisões políticas, que depende da forma como os diversos atores se relacionam em relação aos critérios transparentes de justiça distributiva, construídos na interação entre o poder administrativo e os representantes das comunidades. Sua dinâmica operacional obriga os participantes a tematizar discursivamente as suas demandas em fóruns públicos, o que tende a preservar os interesses públicos como conteúdo da ação do Estado e princípio da *res publica*, ao bloquear os relacionamentos intransparentes e ilegítimos entre grupos da sociedade e o Estado, práticas típicas do modelo autoritário-patrimonialista de exercício do poder na história do Brasil.

Cabe ressaltar, entretanto, que se o processo de *inversão de prioridades* ganhou efetividade por meio do OP, possibilitando um processo de contratendências à *espoliação urbana*, a experiência de Porto Alegre parece demonstrar que a participação limitada ao orçamento público não é suficiente para o enfrentamento e para a diminuição das desigualdades urbanas. Isso porque, sem a compreensão do processo especificamente urbano, territorial,

de produção de desigualdade, espoliação e concentração de renda, corre-se o risco de cair no engodo da eterna falta de recursos para investimentos em infra-estrutura e equipamentos, sem atentar para a lógica perversa de produção dessas carências e posterior apropriação dos investimentos públicos, decorrentes da valorização imobiliária e uso da terra como reserva de valor (ROLNIK, 1994). Ressalta-se, portanto, a necessária complementaridade entre os processos de inversão de prioridades – universalizando o acesso à infra-estrutura e aos serviços públicos – e a implementação de políticas que incidam sobre a lógica perversa de produção e reprodução do espaço urbano, visando minimizá-la ou neutralizá-la a fim de consagrar o direito universal à cidade. A utilização de instrumentos urbanísticos como a Concessão do Direito Real de Uso e as Áreas Especiais de Interesse Social, para a regularização das áreas ocupadas com assentamentos, a exemplo dos casos emblemáticos das vilas Planetário e Tronco, demonstra a possibilidade de contrapor-se (ou tentar neutralizar em parte) à tendência segregadora da lógica capitalista que preside o desenvolvimento urbano e suas novas formas de fragmentação, mantendo as comunidades nos locais de moradia que receberam investimentos, mediante o princípio do valor de uso das habitações.¹⁷

Apesar do significado redistributivo que o direcionamento do fundo público adquiriu para as camadas mais pobres da cidade – num país onde os fundos públicos tradicionalmente são funcionais à reprodução do capital e quase inexistentes para a reprodução da força de trabalho (OLIVEIRA, 1985)¹⁸ –, a implantação dos instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos aprovados pela nova Lei Orgânica Municipal (LOM), de 1990, a fim de viabilizar os princípios da Função Social da Cidade e da Propriedade (Artigo 182 da CF de 1988), encontrou maior dificuldade de resolução.¹⁹ A criação do Programa de Regularização Fundiária (PRF), em 1990, por exemplo, sofreu enormes resistências não só do corpo técnico-burocrático do planejamento urbano como do próprio governo da Administração Popular, apesar de o tema ter sempre se destacado como uma das prioridades apontadas pelas comunidades no OP. Da mesma forma, a fraca iniciativa da segunda gestão da AP (1993-96), para regulamentar e implementar os instrumentos de Reforma Urbana previstos na nova LOM aprovada em 1990, revelou não só o desconhecimento teórico-político dos governantes sobre a dinâmica social de produção e reprodução da cidade, mas também a forte influência do corpo técnico-burocrático da administração identificado com as concepções urbanísticas tradicionais.²⁰

Apesar de o problema da regularização fundiária ser de difícil solução prática, devido à complexidade jurídica, burocrática, urbanística e política que envolve, percebe-se que o governo municipal não criou, até o momento, estruturas (administrativas e técnicas) capazes

¹⁷A *Concessão do Direito Real de Uso* (CDRU) é um instrumento de regularização fundiária dirigido aos ocupantes de áreas de propriedade do município (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista) não-urbanizadas ou edificadas anteriormente à ocupação, e que tenham estabelecido moradia nessas áreas até 31/01/89, não sendo proprietários de outro imóvel urbano ou rural. As *Áreas Especiais de Interesse Social* (AEIS) foram previstas na LOM e regulamentadas em 1993, substituindo as antigas Áreas Funcionais de Recuperação Urbana previstas no Plano Diretor de Porto Alegre que, na prática, pouco serviram para promover a regularização fundiária. Assim, as AEIS foram definidas como “áreas destinadas à produção e à manutenção de habitação de interesse social, com destinação específica e normas próprias de uso e ocupação do solo”. Foram definidos quatro tipos de AEIS, conforme a situação de propriedade das áreas destinadas a fins habitacionais. Para estudo dos instrumentos de reforma urbana previstos no sistema jurídico brasileiro e em algumas cidades, ver ALFONSIN (1997).

¹⁸Segundo Francisco Oliveira, no Brasil vingou o “Estado de Mal-Estar”, em contraste com os sistemas de proteção social organizados pelo *Welfare-State*, em que, a partir de regras universais e pactuadas, o fundo público passou a ser o pressuposto do financiamento, de um lado, da acumulação do capital e, de outro, da reprodução da força de trabalho, atingindo toda a população por meio dos gastos sociais (OLIVEIRA, 1985).

¹⁹Além da Concessão do Direito Real de Uso e das Áreas Especiais de Interesse Social já citados, foram aprovados: Usucapião Coletivo, Banco de Terras, Solo Criado, Fundo Municipal de Desenvolvimento, Função Social da Propriedade, Parcelamento do Solo, Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação.

²⁰A base dessa concepção “é uma visão que alia a tradição do urbanismo higienista em sua versão funcionalista pós-Carta de Atenas a uma Economia Política desenvolvimentista com forte protagonismo do Estado” (ROLNIK, 1994).

de corresponder operacionalmente ao *status* de prioridade social que essa demanda adquiriu durante os 12 anos de existência do OP²¹ – aliás, demanda que mostra a continuidade histórica das principais lutas pela posse/propriedade da terra empreendidas pelas vilas de subabitação, desde o final da década de 70 e início dos anos 80, como se viu anteriormente. A regulamentação recente dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal através da aprovação e sanção do chamado *Estatuto da Cidade*, que tramitou por 11 anos no Congresso Nacional (em consequência da mobilização social que resultou na emenda da Reforma Urbana no processo Constituinte de 1988²²), certamente irá beneficiar e agilizar os processos de regularização fundiária, pois prevê o usucapião coletivo, o IPTU progressivo e outros instrumentos de planejamento urbano. O candente tema da habitação no Brasil, que certamente não será resolvido apenas no âmbito das políticas municipais, tem-se revelado, entretanto, como um dos pontos críticos do OP de Porto Alegre.

Por outro lado, a revisão do Plano Diretor – meta aprovada no Programa Cidade Constituinte, inaugurado em 1993 –, objetivando modificar o caráter tecnocrático do Plano e atualizá-lo com instrumentos de reforma urbana previstos na LOM, estendeu-se por seis anos, sendo o II Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental, após discussões com a sociedade civil, finalmente aprovado e sancionado em março de 2000, ao final do terceiro mandato da AP. Apesar de não obter a mesma adesão popular do OP, o Plano Diretor foi amplamente discutido, inclusive com as comunidades de baixa renda das 16 regiões do OP, e o seu resultado parece ser positivo, tanto porque incorporou instrumentos de reforma urbana já citados, como porque se orientou para a superação do modelo normativo-funcionalista vigente até então, adotando o enfoque de *gestão* do planejamento da cidade. O gerenciamento do plano, entretanto, indicará até que ponto esses avanços serão traduzidos em políticas públicas de gestão urbana.

CONCLUSÃO

Embora a criação do OP tenha sido viabilizada pela administração municipal a partir de 1989, é importante ressaltar que a gênese histórica do OP, em sua forma latente, é decorrente da prática social e da cultura política dos diversos atores locais que, desde meados da década de 70, atuavam na esfera pública local, tais como os movimentos associativos das comunidades, as ONGs, as comunidades eclesiais de base e os partidos políticos ligados às lutas sociais e à redemocratização do país. Essas ações mostraram um novo estágio na articulação das classes populares, caracterizado pelo aumento do *capital social*

²¹A regularização fundiária sempre foi apontada como uma das três prioridades escolhidas pelo OP, sendo que em 1994 foi eleita como a primeira prioridade, superando o saneamento básico e a pavimentação, outros setores sempre prioritários no OP-PoA.

²²O ideário do Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU) – organizado no início dos anos 80 e consolidado a partir de 1985 por ocasião da elaboração da nova Constituição Federal (1988) – pode ser sintetizado em quatro conteúdos básicos: a obrigação do Estado de assegurar os direitos urbanos a todo cidadão, definindo uma série de novos direitos para garantir o acesso à moradia, à infraestrutura e aos serviços urbanos; a submissão da propriedade à sua função social, por meio do estabelecimento de instrumentos para a regulação pública do uso do solo urbano: o direito universal à cidade, a partir do princípio de que ela é um produto histórico e fruto do trabalho coletivo, o que pressupõe a adoção de políticas locais redistributivas mediante a inversão de prioridades nos investimentos públicos; e a gestão democrática da cidade com a participação dos habitantes na gestão local, complementando o instituto da democracia representativa. O MNRU apresentou Proposta de Emenda Popular à Constituinte de 1988 contendo 23 artigos (consignada por 150 mil assinaturas recolhidas em todo o país) e obteve êxito parcial em seu objetivo de luta pela Reforma Urbana através da Função Social da Propriedade e da Cidade (Artigos 182 e 183 da CF). Esses artigos foram regulamentados recentemente (2001) constituindo o chamado “Estatuto da Cidade”. Para a análise da história do MNRU, ver entre outros: RIBEIRO e SANTOS JÚNIOR (1994), GRAZIA (1990), SILVA e SAULE JR. (1993).

acumulado por elas e revelado pelo processo de ampliação quantitativa e qualitativa do associativismo comunitário, assim como pela formação de uma cultura cívica crítica.²³ A existência prévia de organização comunitária não é condição *sine qua non* para a criação e implantação de OPs, mas talvez explique, em parte, as probabilidades maiores de sucesso dos modelos participativos, a exemplo do caso de Porto Alegre.

O desafio de democratizar efetivamente as relações da administração municipal com a cidadania, envolvendo a população nas principais decisões governamentais, obrigou tanto os novos dirigentes do governo como os integrantes dos movimentos comunitários a refazerem seus discursos e reavaliarem suas estratégias e práticas, em uma realidade extremamente complexa e refratária diante de fórmulas simplificadoras e pré-concebidas. A construção desse procedimento de co-gestão ocorreu com os aprendizados proporcionados pela própria prática, sem que nenhum ator social específico tivesse previsto como seria esse modelo no futuro.

Embora a participação popular tenha adquirido inegável importância social e política na tradição orçamentária do Brasil – trazendo como resultados mais transparência no manejo dos recursos, seleção de prioridades reais, direcionamento dos investimentos para áreas urbanas mais carentes de estrutura e serviços públicos, elevação da eficácia na aplicação dos recursos, diminuição das possibilidades de apropriação privada e/ou particularista dos mesmos –, a experiência de Porto Alegre vem mostrando a necessidade de que sejam agregadas ao sistema do OP outras formas de gestão urbana. Essas formas decorrem, por um lado, da necessidade de se enfrentarem as causas da segregação e fragmentação urbanas, objetivo cada vez mais difícil porque a sua dinâmica está ligada, em grande parte, a fatores exógenos à cidade, que incidem sobre a sua forma de (re)produção, oriundos do modelo econômico vigente e da reestruturação internacional da economia na última década. Por outro, mostram a necessidade de se articularem esses dois processos (inversão de prioridades e democratização da ocupação e uso do solo urbano, ideários históricos da luta pela Reforma Urbana) à gestão estratégica do planejamento urbano em seu conjunto.

O caso de Porto Alegre evidencia que os dois últimos objetivos são mais difíceis de ser elaborados e transformados em políticas públicas concretas, embora o novo Plano Diretor (que incorporou importantes instrumentos facilitadores da gestão urbana, como já citado) e os três Congressos da Cidade realizados até o momento tenham colaborado nesse sentido, ao abrir espaços públicos de discussão e deliberação que extrapolam os marcos do orçamento. O paradigma participativo, *latu sensu*, mostra-se profícuo em seus aspectos sociais, políticos e culturais. Exige, entretanto, vontade política dos governantes e criatividade na construção de processos e espaços institucionais que articulem a complementaridade necessária entre a participação da cidadania na alocação dos recursos orçamentários – espinha dorsal da administração do Estado moderno –, a eficácia na prestação dos serviços e a visão do conjunto da cidade, imersa que está no contexto do país e nas profundas transformações trazidas pela globalização.

²³Segundo PUTNAM, que desenvolveu estudo clássico sobre as condições sociais do desenvolvimento da Itália moderna, "o conceito de capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas" (1993, p.177). Citando Coleman, o autor afirma: "Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse (...). Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e confiança (...)". Ver COLEMAN (1990) e PUTNAM (1993).

REFERÊNCIAS

- ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à moradia**: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas cidades brasileiras. Rio de Janeiro: Observatório de Políticas Urbanas: IPPUR: FASE, 1997.
- ARRETCHE, Marta T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências de Sociais**, São Paulo: ANPOCS, v.11, n.31, p.44-66, jun.1996.
- BENHABIB, S. Models of public space: Hannah Arendt, the liberal tradition, and Jürgen Habermas. In: CALHOUN, Craig (Org.). **Habermas and the public sphere**. Cambridge: MIT, 1992.
- COLEMAN, James S. **Foundations of social theory**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990. p.300-21.
- DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p.103-115.
- FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. Porto Alegre: Globo, 1958.
- FEDOZZI, Luciano. Esfera pública e cidadania: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento: Instituto Latino-Americano de Desenvolvimento Econômico e Social, 1999.
- FEDOZZI, Luciano. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: IPPUR/FASE, 1997.
- FEDOZZI, Luciano. Orçamento participativo de Porto Alegre: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton; MOLL, Jaqueline (Org.). **Por uma nova esfera pública**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. p.37-83.
- FEDOZZI, Luciano. **O poder da aldeia**: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.
- GRAZIA, Grazia de (Org.). **Plano diretor**: instrumento de reforma urbana. Rio de Janeiro: FASE, 1990.
- GUARESCHI, P. **Urban social movements in brazilian squatter settlements**. Madison, 1980. Tese (Doutorado) – University of Wisconsin-Madison.
- HABERMAS, J. **The structural transformation of the public sphere**. Cambridge: MIT Press, 1989.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1993.
- KOWARICK, Lucio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MELO, Marcus André B. C. Municipalismo, nation-building e a modernização do Estado no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo: ANPOCS, v.8, n.23, p.85-100, out. 1993.
- MENEGAT, Elizete M. **Coragem de mudar**: fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre. Rio de Janeiro, 1995. Dissertação (Mestrado) - IPPUR.
- OLIVEIRA, Francisco. Além da transição, aquém da imaginação. **Novos Estudos**, São Paulo: CEBRAP, n.12, p.2-15, jun. 1985.
- PAOLI, Maria Célia. Movimentos sociais; cidadania e espaço público - anos 90. **Humanidades**, Brasília: UnB, v.8, n.4, p. 498-504, 1992.
- PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.
- RIBEIRO, L. C. Q. Reforma urbana na cidade da crise: balanço teórico e desafios. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana**: o futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. p.261-289.

RIBEIRO, L. C. O.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

ROLNIK, Raquel. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. **Caderno do PPU-FASE**, Porto Alegre, p.10-20, 1994.

SCHWARTZMAN, Simon. **As bases autoritárias do estado brasileiro**. Rio de Janeiro: Campus, 1988.

SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. São Paulo: Loyola, 1993.

SILVA, A. A.; SAULE JR., N. **A cidade faz a sua Constituição**. São Paulo: Instituto Polis, 1993. (Publicações Polis, 10)

ZERO HORA. Porto Alegre, 21 jun. 2000a. p.32.

ZERO HORA. Porto Alegre, 29 jun. 2000b, p.50-51.