A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*

James Giacomoni**

Sumário: 1. Introdução; 2. Suporte teórico; 3. O processo orçamentário; 4. O modelo do orçamento participativo da PMPA; 5. Conclusão.
Palavras-chave: orçamento público; orçamento municipal; planejamento municipal; processo decisório; participação popular; controle social.

Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Sistemática de elaboração de seu plano de investimentos, compartilhando decisões com entidades comunitárias. O presente trabalho compreende: a) rápida revisão da literatura sobre processo decisório governamental, em particular sobre limitações do planejamento e do orçamento; b) caracterização do método através do qual são geralmente feitas opções orçamentárias no âmbito municipal; e c) sucinta descrição do modelo de orçamento participativo posto em prática pela prefeitura.

The community as executive instance of planning: the case of the participative budgeting of Porto Alegre
The Prefeitura Municipal of Porto Alegre, capital of Rio Grande do Sul, has developed in the last four years a new way of preparing its annual investment plan, sharing the decisions with representatives of community associations, specially with a council formed by members elected in meetings at the 16 zones of the city. This paper includes: a) a brief revision of the literature about public decision-making, in particular, about planning and budgeting, and its limitations; b) a description of the municipal budgeting process; and c) a brief demonstration of the Participative Budgeting Model introduced by the municipal authority.

1. Introdução

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), ao longo da gestão do prefeito Olívio Dutra — 1989-92 —, aperfeiçoou um modelo de escolha de prioridades de investimentos, denominado orçamento participativo, onde as decisões são compartilhadas com uma nova "instância" política: *o poder comunitário.*[1]

Ao abrir espaço para a discussão, em assembléias comunitárias, dos problemas que afetam as diversas regiões da cidade e que são de responsabilidade do governo local e ao

* Este artigo é uma síntese de parte da revisão bibliográfica e do caso estudado para efeito da elaboração de dissertação de mestrado a ser apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Artigo recebido em jul. e aceito em out. 1993.

** Professor adjunto do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), em exercício no Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). (Endereço: Rua Professor Pedro Santa Helena, 490, Bairro Jardim do Salso, 91410-150, Porto Alegre — RS.)

[1] A expressão *poder comunitário* é empregada aqui no mesmo sentido utilizado por Souza ao descrever a experiência de administração participativa de Boa Esperança, pequeno município do estado do Espírito Santo. Ver Souza, Herbert José de. Município de Boa Esperança: participação popular e poder local. In: Moisés, J. A. et alii. *Alternativas populares da democracia; Brasil, anos 80.* Petrópolis, Vozes/Cedec, 1982.

aceitar as prioridades de atendimento selecionadas por essas comunidades, a administração municipal adota um modelo decisório inovador, distante das clássicas formas de programação e elaboração orçamentárias difundidas por uma ala bastante consagrada da literatura sobre administração e gerência. Esta, cujas raízes estão na doutrina econômica da utilidade, busca incentivar modelos de decisão em que esteja presente o critério da eficiência. Na conceituação de Simon, "o critério de eficiência determina a escolha de alternativas que conduzem à maximização de resultados na aplicação de determinados recursos".[2] A decisão, de conformidade com essa concepção, seria, então, o coroamento de um processo "técnico" de avaliação prévia de custos e resultados.

Esse racionalismo, entretanto, não controla sozinho o terreno das explicações sobre o processo decisório no âmbito da administração pública. Outras correntes acreditam que a maior parte das escolhas públicas resulta da combinação de inúmeros fatores, lógicos ou não, presentes em processos mentais complexos e sutis, pouco suscetíveis de acompanhamento e de aferição sistemática.[3] Outras, ainda, preocupadas com a legitimidade do controle exercido pelo aparelho da administração pública sobre as escolhas de interesse coletivo, preferem que o cidadão não seja um "objeto" das ações do governo, mas, sim, um "planejador" ou, na expressão de Offe, uma "instância executora do planejamento".[4]

O presente artigo, além de descrever as características gerais do programa participativo posto em prática pela PMPA, trata de identificar algumas dentre as inúmeras questões teóricas que a experiência forçosamente suscita. Assim, tomando o processo decisório governamental como ponto de partida, a revisão chama atenção para as limitações de dois importantes instrumentos do modelo da racionalidade — o planejamento e o orçamento — e conclui lembrando que, em alguns casos, o processo de escolha de objetivos, de prioridades e de realizações pode ser qualificado pela participação direta, aberta e ampla daqueles diretamente interessados nos objetos da decisão.

2. Suporte teórico

A formulação de políticas públicas ou, mais restritamente, a tomada da maior parte das decisões no âmbito governamental se insere em dois paradigmas teóricos amplamente difundidos e consagrados. Na classificação de Braybrooke & Lindblom, os dois paradigmas (modelos A e B) são: o "ideal sinótico" e a "estratégia do incrementalismo disjunto", ambos envolvidos com a produção de pequenas mudanças que, na grande maioria dos casos, é o que resulta das escolhas públicas.[5]

---

[2] Simon, Herbert A. *Comportamento administrativo*. Tradução de Aluízio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1965. p. 209.

[3] Braybrooke, David & Lindblom, Charles E. *Uma estratégia de decisão social*. Tradução de Angela Rosenburg. Rio de Janeiro, Zahar, 1972. p. 88.

[4] Offe, Claus. Critérios de racionalidade e problemas funcionais de ação político-administrativa. Tradução de Bárbara Freitag. In: ... *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984. p. 228.

[5] Na realidade, Braybrooke & Lindblom apresentam mais dois modelos, ambos tratando de decisões que envolvem grandes mudanças. A distinção entre eles reside no grau de compreensão das implicações determinadas pela escolha. Num dos modelos, as decisões relativas a guerras, revoluções, crises e grandes oportunidades são tomadas por força de circunstâncias, apesar do baixo grau de apreensão cognitiva das questões envolvidas. No outro modelo, necessário para dar consistência ao modelo geral, as decisões sobre grandes mudanças são tomadas num plano de alta compreensão, o que é uma possibilidade apenas no campo teórico.

No modelo A, as decisões são tomadas com a certeza de que a racionalidade preside o processo de seleção e escolha da melhor entre as possíveis alternativas de ação. Métodos de tratamento de informações, apoiados em formulações matemáticas e estatísticas, garantem que as políticas públicas são formuladas com alta compreensão dos efeitos e conseqüências da decisão.

No modelo B, aquele que toma as decisões ou o analista de políticas públicas, em geral, trabalha com compreensão limitada das múltiplas e complexas questões envolvidas nos problemas a serem solucionados. Por isso, opta por alternativas que determinam pequenas alterações no *status quo* e cujos benefícios podem ser efetivamente contabilizados, em detrimento de medidas que visem grandes mudanças e cujos efeitos são, normalmente, imprevisíveis. As escolhas aqui geram mudanças incrementais e fragmentadas que, porém, muitas vezes, por força do serialismo, podem determinar alterações expressivas no longo prazo.

Planejamento e orçamento: instrumentos do modelo da racionalidade

Herbert Simon, conhecido por sua dedicação aos estudos sobre a racionalidade do processo decisório, sintetiza os modelos que tratam do emprego da razão na solução de problemas de escolha na teoria da utilidade subjetiva esperada (USE), por ele rotulada como "(...) uma das extraordinárias conquistas intelectuais da primeira metade do século XX".[6] Os componentes da Teoria USE são os seguintes: a) uma função de utilidade claramente definida, isto é, de preferência expressa de forma quantitativa; b) um conjunto de estratégias alternativas, cuja clara explicitação é condição para facilitar as escolhas; c) uma distribuição de probabilidade conjunta de futuros eventos em relação a cada estratégia alternativa; e d) escolha da política que maximize a utilidade esperada.[7] Já que "(...) não há como distinguir planejamento de outras espécies de processo decisório",[8] o planejamento ocupa lugar destacado no modelo A.

Mintzberg observa que o termo *política* é empregado no setor público com o mesmo significado que *estratégia* recebe no setor privado e que, em ambos os casos, domina o tradicional modelo A: as políticas e estratégias são formuladas conscientemente, de preferência de maneira analítica, decididas explicitamente e, por último, formalmente implementadas. O veículo que conduz as políticas e estratégias é o *plano*, e o conjunto de procedimentos e de técnicas analíticas empregadas na elaboração e na implementação do plano é rotulado de *planejamento*.[9]

---

[6] Simon, Herbert A. *A razão nas coisas humanas*. Tradução de Maria Georgina Segurado. Lisboa, Gradiva, 1989. p. 21.

[7] Id. ibid., p. 22.

[8] March, James G. & Simon, Herbert A. *Teoria das organizações*. Tradução de Hugo Wahrlich. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1967. p. 249.

[9] Mintzberg, Henry. *Emergent strategy for public policy*. Otawa, University of Otawa, 1985. p.4 (Coleção J. J. Carson Lecture Series). Em outro trabalho, Mintzberg aponta distintos conceitos de planejamento encontrados na literatura. Para alguns autores, por exemplo, planejamento é, simplesmente, levar o futuro em consideração; a conseqüência dessa forma de ver as coisas é que haveria planejamento em qualquer ato gerencial, restando a dificuldade de como identificá-lo. A definição do planejamento como processo de consciente atenção visando a integrar decisões entre diferentes áreas aperfeiçoaria o conceito anterior, mas continuaria pouco específica, pois não considera as decisões informalmente tomadas pelo empresário com base em sua percepção pessoal do futuro. Há, igualmente, o sentido de planejamento como programação, isto é, definida a estratégia organizacional, o

O *planning, programming and budgeting system* (PPBS), também conhecido por *program budgeting*, é, por certo, o conjunto de prescrições técnicas que melhor representa o "ideal sinótico" no campo da elaboração dos orçamentos públicos.[10] Segundo um de seus mais notórios formuladores, o PPBS "(...) se caracteriza pela ênfase nos objetivos, nos programas, nos elementos dos programas, tudo estabelecido em termos de produtos".[11]

Schultze[12] aponta os seguintes requisitos para a introdução do PPBS: a) especificar, de forma precisa, os *objetivos básicos* de cada programa; b) identificar o *produto final* de cada programa, de forma a representar adequadamente os objetivos inicialmente traçados; c) *medir todos os custos* de cada programa, inclusive, se for o caso, extrapolando o exercício; d) *analisar todas as alternativas* objetivando identificar aquelas que contribuem de maneira mais eficaz para o alcance dos objetivos; e e) aplicar o método e suas técnicas a todas as unidades do governo.

Apesar de o PPBS e de outras formas mais brandas de orçamentos programados terem sido concebidos nos EUA, onde não são elaborados planos econômicos e administrativos globais, organismos de apoio técnico a países subdesenvolvidos, como ONU/Cepal, produziram ampla literatura defendendo a inter-relação de planejamento e orçamento. Martner explica assim essa relação: "Orçamentar é um dos elementos do processo total de planejamento. A programação implica, primeiro, formulação de objetivos e estudo das alternativas de ação futura para alcançar os fins. Em segundo lugar, implica reduzir, a um pequeno número, ampla variedade de alternativas e, finalmente, a fixação do curso de ação adotado, através de um programa de trabalho".[13]

O incrementalismo orçamentário

O "incrementalismo disjunto ou desarticulado" é, geralmente, apontado como a dissidência mais importante com relação à eficácia dos métodos sinóticos em geral e do complexo planejamento-orçamento em particular. Schoettle vê, nessa formulação, "(...) a mais competente descrição de como opera o processo de formulação de políticas num sistema democrático, especialmente, nos EUA".[14]

Wildavsky[15] traz o orçamento para o centro da análise, demonstrando a vocação incrementalista e a pouca suscetibilidade do mesmo a alterações e a considerações

---

planejamento representaria a articulação dos procedimentos necessários para transformar em realidade a estratégia previamente definida. Ver Mintzberg, Henry. What is planning anyway? *Strategic Management Journal* 2: p. 319-24, 1981.

[10] Gerado no âmbito das instituições norte-americanas de defesa, o PPBS foi formalmente recomendado para as áreas civis do governo nos anos 60 e, após alguns anos de infrutíferas tentativas de consolidação, acabou sendo abandonado. Uma detalhada análise das dificuldades de implantação do PPBS pode ser encontrada em Schick, Allen. Uma morte na burocracia: o passamento do PPB federal. *Revista ABOP*. Brasília, *4* (2): 131-58, maio/ago. 1978.

[11] Novick, David. What program budgetings is and is not. In:... (org.) *Current practice in program budgeting*. New York, Crane Russak, 1973. p. 16.

[12] Schultze, Charles L. A importância da análise de custo-benefício. In: Hinrichs, H. H. & Taylor, G. M. (orgs.). *Orçamento-programa e análise de custo-benefício*. Tradução de Carlos Kronauer. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1974. p. 6-9.

[13] Martner, Gonzalo. *Planificación y presupuesto por programas*. 4.ed. México, Siglo Veintiuno, 1972. p. 61.

[14] Schoettle, Enid Curtis Bok. The state of the art in policy studies. In: Bauer, R. A. & Gergen, K. J. (orgs.) *The study of policy formation*. New York, Free Press, 1971. p. 150.

[15] Wildavsky, Aaron. *The politics of the budgetary process*. 2 ed. Boston, Little, Brown and Company, 1974.

"racionais". Segundo esse autor, qualquer orçamento é constituído de duas partes: a "base" — a maior parte do orçamento —, formada pelos programas e atividades que, ao longo do tempo, foram sendo incluídos no orçamento e tendem a se manter aí, ano após ano; e o "incremento", pequena parcela que anualmente é colocada à disposição para acolher novos programas ou financiar a expansão dos existentes. A proporção entre a "base" e o "incremento" é tão substancial que o principal fator determinante do tamanho e do conteúdo do orçamento de um determinado ano é o orçamento do ano anterior.[16]

O modelo de elaboração orçamentária, segundo Wildavsky,[17] acaba sendo uma batalha travada entre as agências no sentido de obterem "incrementos" anuais em seus respectivos orçamentos. Como há grande estabilidade nas alocações, a falta de uma "base" histórica constitui-se num grande problema para as novas agências, e até para a inclusão de novos programas e atividades. A luta por uma "fatia justa" (*fair share*) de recursos traz a elaboração orçamentária para uma arena onde se exercitam pressões e onde a capacidade de negociação do tomador de decisões é mais exigida que sua habilidade em escolher, racionalmente, as melhores alternativas.

A crise do planejamento

A julgar pelo que aconteceu com duas de suas notórias manifestações, o planejamento está em crise. No setor público, já há bastante tempo, com o "passamento" do PPBS ainda nos anos 60; e no setor privado, a partir da incapacidade demonstrada pelo "planejamento estratégico" em lidar com as situações plenas de instabilidade que se tornaram rotina nos anos 80.

No caso do planejamento público na América Latina, as razões da crise são apontadas com precisão. Mattos[18] considera que os três traços principais que caracterizaram a ortodoxia latino-americana de planejamento — *voluntarismo utópico* oriundo da ideologia dos técnicos,[19] *excessivo reducionismo econômico* e *ênfase nos aspectos formais* dos procedimentos — foram contribuições positivas, mas "(...) não é menos certo que do ponto de vista de sua incidência nos processos decisórios reais, só teve resultados muito modestos na maior parte dos casos".[20]

Waterston,[21] consultor com larga experiência em planejamento do desenvolvimento, também considera insatisfatórios os resultados do planejamento, por ele rotulado de "convencional", seja urbano, seja regional, seja nacional. Para ele, "isso se deve, em parte, à deficiência de método e, em parte também, ao ambiente desfavorável em que com freqüência o planejamento convencional opera; mas a razão mais importante é que o

---

[16] Id. ibid., p. 13.

[17] Id. ibid., p. 13-7.

[18] Mattos, Carlos A. de. Estado, processos decisórios e planejamento na América Latina. In: *Estado e planejamento; sonhos e realidade*. Brasília, Cendec/Ipea/Seplan, 1988. p. 103-4.

[19] "No caso latino-americano o planejamento veio a ser considerado como o instrumento fundamental para superar a condição de subdesenvolvimento, transição que supõe mudanças institucionais e de estrutura econômica muito profundas." Trecho de um documento do Cepal/Ilpes, de 1966 (apud Mattos, Carlos A. de. Op. cit., p. 104).

[20] Id. ibid., p. 112.

[21] Waterston, Albert. Os dilemas do planejamento. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, *20* (117): 38-52, mar./abr. 1973.

planejamento convencional não satisfaz às necessidades sociais. Talvez seja neste último sentido que existem maiores razões para se afirmar que o planejamento convencional tem fracassado, pois é aí que costuma ser maior o abismo entre as aspirações e os resultados obtidos".[22]

A emergência de estratégias

Concentrar a atenção no que é importante, isto é, definir as prioridades e cuidar para que sejam alcançadas é o que se pode denominar de *estratégia.*

No modelo de Mintzberg,[23] *a estratégia realizada*, ou seja, a que realmente acontece, é produto de duas vertentes: a) da *estratégia deliberada*, isto é, aquela constante nos planos e que efetivamente é implementada; e b) da *estratégia emergente*, que, apesar de não ser formalmente estabelecida, emerge dentro da organização independentemente da ação gerencial, por iniciativa coletiva ou individual, de forma espontânea e gradual.

No setor público, a idéia de se obter com o planejamento um processo exaustivo que integre objetivos, meios alternativos, metas, custos etc. é compreensível pela própria natureza do empreendimento público e pela amplitude das instâncias deliberativas do governo. Ocorre que as exigências formais e metodológicas do planejamento geram apenas estratégias consistentes com a lógica funcionalista que impregna o plano.

Para Waterston,[24] os objetivos e metas constantes nos planos convencionais são, geralmente, idealizações da realidade: se alcançados, resolveriam indiretamente os problemas. Exemplificando: os planos nacionais tendem a definir como objetivo-síntese determinada taxa de crescimento do PIB superior ao crescimento demográfico; isso determinaria uma elevação na renda *per capita*, não resolvendo, todavia, a questão básica que é a distribuição desigual da renda. No âmbito do planejamento urbano, a questão é similar: os planos diretores idealizam a "nova cidade", a ser implantada gradualmente como resultado de normas e projetos, que, entretanto, não enfrentam os problemas urbanos mais sérios e urgentes.

A solução, segundo Waterston,[25] está no método de planejamento centrado na solução de problemas que, conforme demonstra o quadro 1, praticamente inverte a ordem das etapas do planejamento convencional.

O teste do consenso político

A concentração nos problemas sociais básicos é um tipo de estratégia de difícil gestação no âmbito do planejamento. O compromisso deste com valores "instrumentais e funcionais" impede-o de considerar os valores "substantivos", implícitos quando se trata de problemas sociais, para cujo diagnóstico e solução são imprescindíveis a percepção e a participação daqueles diretamente envolvidos. Nessa concepção, o cidadão precisaria deixar de ser o "objeto" da ação governamental, papel que lhe tem sido reservado pelo

[22] Id. ibid., p. 39-40.

[23] Mintzberg, H. Op. cit., p. 10-2.

[24] Waterston, A. Op. cit. p. 48.

[25] Id. ibid., p. 50.

Quadro 1
Etapas do processo de planejamento

Convencional	Concentrado nos problemas
1. Estabelecimento de objetivos.	1. Determinação dos problemas sociais básicos que devem ser resolvidos.
2. Fixação de metas (objetivos quantificados).	2. Adaptação dos recursos disponíveis a esses problemas.
3. Formulação da estratégia para alcançar as metas.	3. Seleção de projetos e políticas que contribuem para a resolução de problemas.
4. Seleção de políticas e projetos.	4. Formulação da estratégia para resolver os problemas.
5. Conciliação dos recursos com as necessidades.	5. Fixação de metas (e prazos de tempo).
6. Solução de problemas sociais básicos.	6. Seleção de objetivos gerais conforme os problemas sociais que devem ser resolvidos.

Fonte: Waterston, A. Op. cit., p. 50.

planejamento funcionalista, e passaria a ser, ele próprio, "instância executora do planejamento".[26]

Offe[27] defende a existência de uma racionalidade tridimensional na ação administrativa pública. Na primeira dessas dimensões, ao vigorarem as condições propostas no modelo burocrático de Max Weber, o ato administrativo correto estaria sujeito ao *teste da conformidade legal*. As ações dependem de premissas, e essa relação garante a eficiência; no plano ideal, os *outputs* são previsíveis por resultarem de *inputs* definidos *a priori* (normas jurídicas, códigos e rotinas). Numa segunda dimensão, a ação administrativa passaria pelo *teste da efetividade funcional*. Aqui os termos da equação invertem-se, na medida em que determinados objetivos concretos (*outputs*) são pretendidos e o desafio administrativo passa a centrar-se na seleção e na obtenção dos *inputs* adequados. Nessa dimensão, a administração tende a dominar a cena decisória, mais "programando" as instituições jurídicas do que sendo por estas "programada". A falta de legitimidade dessa forma de "politização da administração" seria superada a partir de um terceiro critério de avaliação da ação administrativa correta: o *teste do consenso político*. A política administrativa deveria voltar-se para a base social, buscando harmonizar os interesses da clientela, dos grupos antagônicos e do "público interno" da própria organização. Para Offe, "(...) a administração pública se vê hoje confrontada, em muitos dos seus campos de atuação, com uma situação em que a execução de planos e funções estatais não pode mais ser assumida unicamente pela administração. O próprio cidadão individual e suas organizações sociais assumem uma função executiva".[28]

3. O processo orçamentário

Em linhas gerais, o processo orçamentário público compreende quatro fases: a) elaboração do projeto de lei orçamentária anual; b) discussão, votação e aprovação da lei orçamentária; c) execução do orçamento; e d) controle e avaliação da execução orçamentária. As etapas a) e c) desenvolvem-se no âmbito do Poder Executivo, e as etapas b) e d)

[26] Offe, C. Op. cit., p. 228.

[27] Id. ibid., p. 220-32.

[28] Id. ibid., p. 226.

dependem, em grande parte, do Poder Legislativo. Fiel às suas origens anglo-saxônicas, o orçamento público é, assim, um típico instrumento das instituições representativas de governo.

Em função de concepções antigas e consagradas de controle das finanças públicas, o sistema de classificação de contas orçamentárias vigente no Brasil produz um orçamento que é, ao mesmo tempo, analítico e sintético. É analítico quando discrimina a despesa segundo o objeto imediato do gasto: pessoal, material de consumo, remuneração de serviços pessoais, encargos etc. Por outro lado, é sintético na sua programação por atividades e projetos, que são aprovados em títulos gerais, na maior parte dos casos sem explicitação das obras, serviços e realizações. Nesse sentido, os orçamentos brasileiros não fogem muito do modelo tradicional concebido na forma de autorização de um conjunto de tetos de despesas.

Essa forma de orçamentação dispensa o Executivo de elaborar com antecedência sua programação de trabalho. Com exceção das obras de maior vulto, cujo processo de decisão necessita de estudos e avaliações prévias, que identifiquem custos e fontes de recursos, as demais realizações não são destacadas no orçamento e suas implementações são decididas durante a própria execução orçamentária. Convém não esquecer que essa flexibilidade tem especial significado para o Executivo, que fica, assim, dispensado de submeter seu programa de trabalho à discussão e a possíveis alterações no Legislativo.

Se, através da discussão da lei orçamentária, o Legislativo fica praticamente à margem do processo decisório sobre a maior parte das realizações, uma parcela de seus membros, ou seja, os que integram a coalizão político-partidária do Executivo, tem a oportunidade de influenciar diretamente as definições administrativas sobre obras e serviços a serem implementados, demandas a serem atendidas etc.

Em linhas gerais, os orçamentos públicos brasileiros, inclusive dos municípios, estão bem próximos do "incrementalismo" de Wildavsky[29] e distantes das formas sofisticadas de orçamentos baseadas em avaliação de programas. O grosso dos recursos do orçamento está sempre comprometido com os encargos fixos — pessoal, despesas de manutenção, serviços da dívida etc. —, que são objeto de poucos questionamentos e poucas avaliações. Os recursos restantes, se existirem, acolherão os novos projetos, as ampliações dos serviços, os melhoramentos etc. Considerando que esses recursos são sempre bastante escassos frente às necessidades, as decisões decorrem do jogo de pressões políticas que se estabelecem junto aos escalões superiores da administração.[30]

4. O modelo do orçamento participativo da PMPA

A estrutura e o processo

Os elementos básicos da estrutura e do processo do orçamento participativo serão descritos a seguir, com base em pesquisa conduzida pelo autor durante o ano de 1992, ou

---

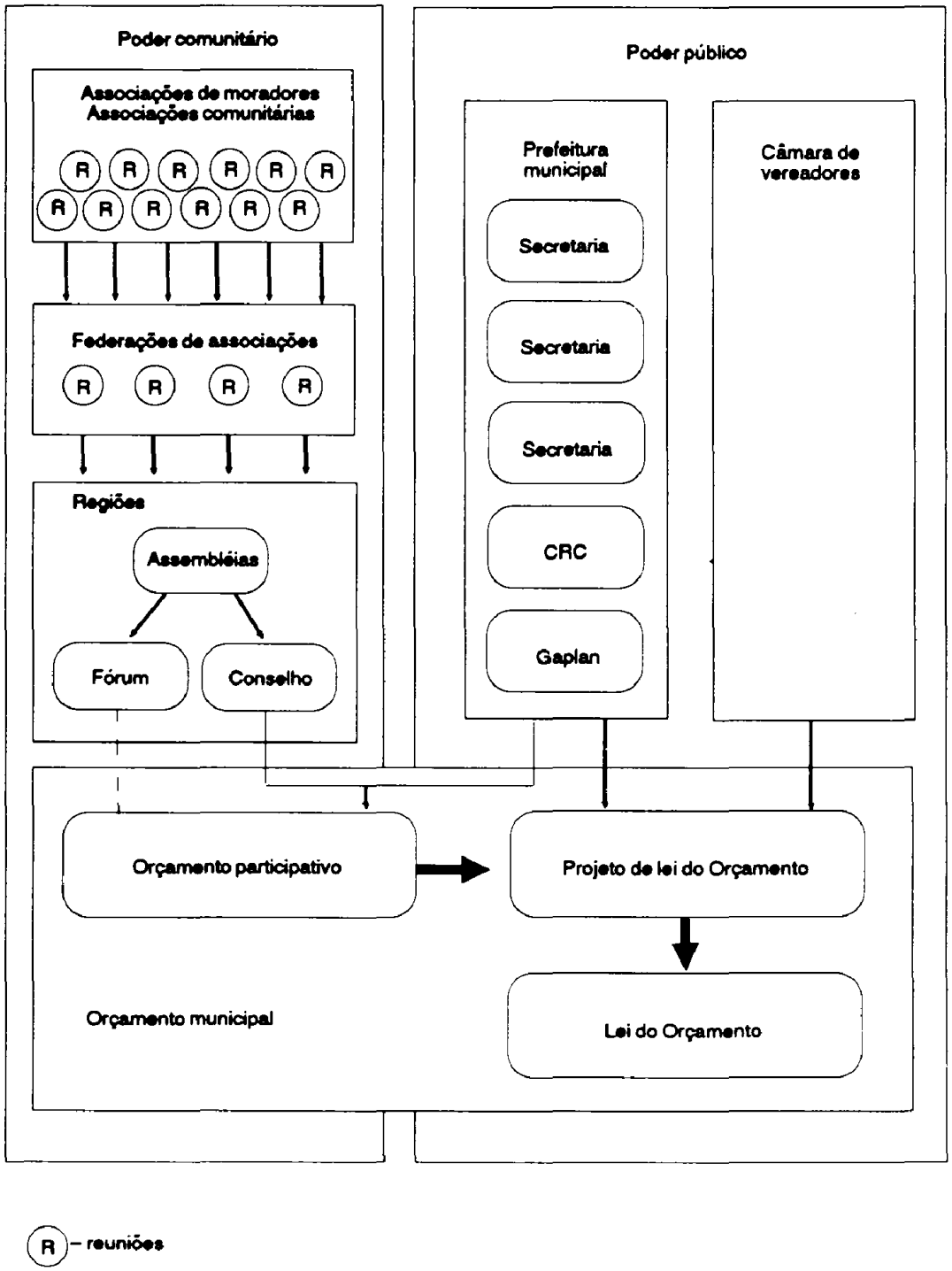
[29] Wildavsky, A. Op. cit.

[30] Relatando a experiência dos países pobres, Caiden & Wildavsky observam que poucos gastos são realizados de conformidade com os planos e que "(...) as decisões alocativas são tomadas pelos administradores e líderes políticos nos departamentos e ministérios de finanças numa série de encontros *ad-hoc* através do ano". Ver Caiden, Naomi & Wildavsky, Aaron. *Planning and budgeting in poor countries*. New York, Wiley-Interscience, 1974, p. IX.

seja, por ocasião da elaboração do orçamento para 1993. De forma esquemática, o diagrama 1 procura auxiliar, caracterizando o poder comunitário e sua inter-relação com o poder público.

Primeiro, demandas, reivindicações e pleitos de interesse dos moradores são propostos, discutidos e aprovados no âmbito de reuniões e assembléias de entidades e instituições

Diagrama 1
Estrutura responsável pela elaboração do orçamento participativo



comunitárias — associações, centros, sociedades de amigos, clubes de mães, associações de pais e mestres etc.[31] Tais encontros observam uma dinâmica própria e autônoma em relação à PMPA, bem como calendários.

Segundo, as demandas aprovadas no nível de cada entidade e hierarquizadas por prioridades são trazidas e defendidas em reuniões e assembléias de federações de entidades — União de Vilas, Conselhos Populares, Fórum de Entidades — existentes em cada uma das 16 regiões em que a cidade é especialmente dividida. Esses encontros são preparados e organizados visando à definição das prioridades da região para efeito do orçamento participativo. Essa etapa também se desenvolve independentemente de qualquer relação formal com a PMPA. O calendário desses encontros busca, entretanto, compatibilizar-se com os prazos cruciais a que o próprio orçamento municipal está sujeito.

Terceiro, eleições dos representantes no conselho e dos delegados junto ao fórum do orçamento participativo são procedimentos em assembléias anuais realizadas em cada região, com a participação aberta a todos os moradores, sendo credenciados para efeito dos eventos eleitorais os maiores de 16 anos. Visando garantir a padronização dos procedimentos nas escolhas, a PMPA organiza o calendário das assembléias e preside o desenvolvimento de cada uma.

Quarto, as reuniões do conselho do orçamento participativo são realizadas para que os representantes comunitários tomem conhecimento das finanças municipais e das projeções orçamentárias para o exercício futuro e apresentem e defendam as prioridades das respectivas regiões. O conselho é constituído por 32 conselheiros titulares e por igual número de suplentes, à razão de dois titulares e dois suplentes para cada uma das 16 regiões da cidade. As reuniões são abertas ao público, sendo a palavra assegurada aos conselheiros titulares e suplentes e o direito de voto apenas aos titulares ou seus substitutos. Desenvolvidas durante alguns meses do ano, essas reuniões constituem o principal evento do processo do orçamento participativo.

Quinto, as reuniões do fórum do orçamento participativo movimentam um colegiado amplo — 614 integrantes em 1992 —, objetivando envolver maiores parcelas da comunidade no processo do orçamento participativo, especialmente no acompanhamento da execução do plano de investimentos e na própria fiscalização da execução das obras e serviços. O fórum é constituído por representantes de cada uma das 16 regiões, eleitos à razão de um delegado para cada 10 participantes na respectiva assembléia regional.

No âmbito da PMPA, três unidades fazem a interface com os segmentos comunitários: a Coordenadoria de Relações com a Comunidade (CRC), a Coordenadoria de Planejamento Estratégico e Investimentos e a Coordenadoria de Orçamento, as duas últimas integrantes do Gabinete de Planejamento (Gaplan).

Calendário

Em 1992, os principais eventos integrantes da sistemática do orçamento participativo foram os seguintes:

---

[31] Segundo estimativas da Coordenadoria de Relações com a Comunidade (CRC) da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, cerca de 20 mil pessoas, ligadas a 572 entidades do chamado Movimento Popular, participaram, em 1992, de eventos integrantes do processo do orçamento participativo.

2-4 — assembléia do fórum do orçamento participativo. Presidida pelo prefeito municipal, a reunião teve como principal finalidade iniciar o processo de divulgação do plano de investimentos para 1992;
6-4 a 13-5 — assembléias em cada uma das 16 regiões, nas quais foi apresentado o plano de investimentos para o exercício, com destaque para as realizações previstas para cada região;
16-6 a 16-7 — assembléias em cada uma das 16 regiões, tendo como pauta principal a eleição dos representantes no conselho e dos delegados junto ao fórum do orçamento participativo (item terceiro já citado);
14 a 24-9 — reuniões do fórum do orçamento participativo, com a finalidade de entrosar os novos delegados eleitos nas assembléias de junho a julho, expor o desenvolvimento dos trabalhadores, o calendário de reuniões do conselho etc.;
18-8 a 22-12 — reuniões do conselho do orçamento participativo, nos termos do descrito no item quarto.

Em 1993, no período compreendido entre 29 de março e 29 de abril, o processo foi retomado com a realização de reuniões nas 16 regiões dedicadas à divulgação do plano de investimentos para 1993 e à abertura das discussões sobre o orçamento para 1994.

Critérios e metodologias de cálculo para efeito da alocação de recursos às regiões

Para o plano de investimentos de 1993, o conselho do orçamento participativo manteve os critérios e a metodologia empregados nos dois exercícios anteriores. A sistemática combina a adoção de quatro critérios gerais, com os respectivos pesos, e critérios específicos com notas. A multiplicação dos *pesos pelas notas* fornece os *pontos* alcançados por região em cada uma das áreas: pavimentação, saneamento básico, regularização fundiária etc. Um exemplo concreto é mais esclarecedor.[32]

Os critérios gerais e específicos, com os respectivos pesos e notas, têm sido os seguintes:

• **Carência do serviço ou da infra-estrutura na região**
(peso 3)

Exemplo de serviço: pavimentação (vias não-pavimentadas)
até 10% de carência: nota 0
de 10 a 25%: nota 1
de 25 a 50%: nota 2
de 50 a 75%: nota 3
de 75% em diante: nota 4

[32] Ver Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Gabinete de Planejamento e Coordenação e Coordenadoria de Relações com a Comunidade. *Orçamento participativo 1993*; metodologia para a aplicação dos investimentos e outros recursos nas microrregiões da cidade. Porto Alegre, s.d. 5p.

• **População em áreas de carência máxima (vilas populares)**
(peso 2)

até 4.999 habitantes: nota 1
5 mil a 14.999 habitantes: nota 2
15 mil a 29.999 habitantes: nota 3
mais de 30 mil habitantes: nota 4

• **População total da região**
(peso 1)

até 49.999 habitantes: nota 1
50 mil a 99.999 habitantes: nota 2
100 mil a 199.999 habitantes: nota 3
mais de 200 mil habitantes: nota 4

• **Prioridade concedida pela região**
(peso 2)

quarta prioridade: nota 1
terceira prioridade: nota 2
segunda prioridade: nota 3
primeira prioridade: nota 4

Aplicados os critérios, pesos e notas citados, chega-se aos pontos de cada região em cada área de atuação da PMPA (pavimentação, saneamento básico, etc.). A título de exemplo, a Região Ilhas, em 1992, obteve a seguinte pontuação na área de pavimentação:

Critérios	Peso	Nota	Total
1. Carência	3	4	12
2. População carente	2	2	4
3. População total	1	1	1
4. Prioridade da região	2	4	8
Pontuação total			25

Os 25 pontos obtidos pela Região Ilhas corresponderam a 8,36% do total de pontos somados pelas 16 regiões na área da pavimentação. Aplicando-se os percentuais obtidos por região no montante de recursos consignado no orçamento para investimentos em pavimentação, chega-se ao total de recursos que cabe a cada região.

As reuniões e assembléias realizadas em cada região listaram, em ordem de prioridade, as vias ou trechos de vias a serem pavimentados. Conhecida a metragem dessas vias e

dividindo-se o montante de recursos alocados à região pelo custo do metro quadrado de pavimentação, tem-se o total de metros quadrados (e, também, de metros lineares) das vias que passarão a integrar o plano de pavimentação.

5. Conclusão

Como foi observado, as definições sobre a realização de obras e de serviços no âmbito municipal, em particular as melhorias locais que possuem especial significado para os moradores de bairros e vilas, tradicionalmente se dão numa arena política limitada, onde pesam as opiniões do prefeito, dos secretários e diretores da área respectiva, dos vereadores e de algumas poucas lideranças políticas próximas.

Ao adotar uma metodologia que leva em conta a população das diversas regiões da cidade, que utiliza critérios empíricos de avaliação das carências de serviços e que respeita as definições de prioridades eleitas em processos participativos, a fórmula do orçamento participativo empregada pela PMPA tem embutido um componente de racionalidade não presente nas sistemáticas decisórias tradicionais, que acaba qualificando o processo de alocação de recursos no âmbito do orçamento municipal.

A par dos méritos que sempre acompanham as experiências de participação direta das comunidades na discussão e encaminhamento de soluções de seus problemas e carências, o programa posto em prática pela PMPA parece consistente com o modelo de planejamento concentrado nos problemas recomendado por Waterston.[33] Além disso, o espaço participativo criado favorece, através do comportamento coletivo, a "emergência de estratégias"[34] e permite que os cidadãos "assumam uma função executiva"[35] no planejamento público, garantindo "consenso político" ao processo decisório.

[33] Waterston, A. Op. cit.

[34] Mintzberg, H. Op. cit., p. 12.

[35] Offe, C. Op. cit., p. 226.