



## **OS PRIMEIROS ANOS DO OP EM PORTO ALEGRE:**

### **AS PESSOAS QUE MUDAM O BAIRRO, MUDAM A CIDADE**

Gerson Almeida\*

Agradeço aos organizadores desta Conferência da ODP e à cidade de Grenoble pela oportunidade de estar com todos vocês, pessoas que contribuem decisivamente para o avanço e reinvenção das práticas de OP's e de democracia participativa no mundo.

Quando recebi esse gentil convite, o campo democrático no Brasil estava dividido entre a esperança e o medo.

Felizmente, a esperança venceu e foram abertas novas possibilidades promissoras para a democracia participativa, mesmo que seja perversa a herança de um governo negacionista da pandemia, das mudanças climáticas e hostil aos procedimentos democráticos.

Depois de termos conseguido tirar o Brasil do Mapa da Fome das Nações Unidas e diminuído o desmatamento da Amazônia em 67% - nos governos do presidente Lula e de Dilma (2002 a 2016) -, cerca de 40 milhões de brasileiros voltarem a passar fome e o desmatamento da Amazônia cresceu 73%, apenas nos três primeiros anos do atual governo.

Não é acaso que esses retrocessos civilizatórios tenham ocorrido depois do esvaziamento dos espaços de participação e do desmonte dos mecanismos de fiscalização e controle ambiental, que foram frutos exitosas dos processos participativos nacionais, por meio dos Conselhos, das Conferências e das Mesas de Negociação Nacional.

As 74 Conferências Nacionais ocorridas entre 2003 e 2010 mobilizaram diretamente mais de cinco milhões de pessoas nas suas etapas municipais, estaduais e nacional; e os 18 novos Conselhos Temáticos legaram programas e projetos de grande impacto para a diminuição das imensas desigualdades existentes no Brasil.

As deliberações desta ampla mobilização participativa são responsáveis pela criação do Programa Nacional de Moradia Popular, do Sistema Nacional de Assistência Social, do Programa Nacional da Juventude, do Programa Nacional de Políticas para as Mulheres, do Programa Nacional de Promoção da Igualdade Racial, da Política Nacional Sobre Mudança do Clima, etc.

É promissor, portanto, que a primeira agenda internacional do governo eleito tenha sido para a COP27, no Egito, onde afirmou que o combate às mudanças climáticas terá o mais alto perfil na estrutura do seu novo governo e que, até 2030, o desmatamento da Amazônia será zerado.

Além disto, em linha com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), enfatizou que que “não haverá futuro enquanto continuarmos cavando um poço sem fundo de desigualdades entre ricos e pobres.”

Como a preservação das florestas é fundamental para o cumprimento dos pactos globais sobre o clima e para alcançarmos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a determinação de construir uma aliança entre Brasil, Indonésia e Congo, que juntos detém 52% das florestas tropicais primárias remanescentes do planeta, pode servir de estímulo para que haja mais ousadia dos governantes no cumprimento dos acordos globais.

Há um outro anúncio feito na COP27, que me fez lembrar dos anos iniciais de construção do OP em Porto Alegre, mesmo sabendo que as circunstâncias atuais sejam bastante diferentes.

### **Um ministério para os povos originários para proteger a Amazônia**

O presidente eleito anunciou a decisão de criar o Ministério dos Povos Originários, num gesto de reconhecimento do protagonismo que os indígenas que vivem na floresta devem ter nas decisões das políticas de preservação da Amazônia.

Uma decisão inédita na história do Brasil, um país que possui 256 povos indígenas - que falam 150 diferentes línguas e formam uma civilização que desenvolveu a cultura milenar de viver na floresta e preservar as suas riquezas naturais. Seu modo de vida construiu uma tecnologia social preservacionista, responsável por ainda termos Amazônia para preservar e com a qual temos muito o que aprender.

A analogia com os primeiros passos da construção do OP em Porto Alegre é a decisão de, diante de desafios tão grandes, saber reconhecer a

importância do conhecimento de cada pessoa e incorporá-la nos processos de decisão. Essa é a ideia-força que fez surgir o OP, cujos dilemas vividos nos seus primeiros passos desejo compartilhar.

### **Um compromisso com a democratização, sem saber como fazer**

Quando ganhamos as eleições, em 1988, com Olívio Dutra e Tarso Genro, nenhum analista político considerava essa possibilidade e as pesquisas nos destinava num distante quarto lugar.

Nossa campanha foi dizer à cidade que era preciso ter “coragem de mudar” e transformar as relações entre Estado e sociedade por meio da “democratização da gestão pública” e do “fortalecimento da organização autônoma da sociedade civil”, mas ninguém sabia a forma de realizar este compromisso. Na sua posse, Olívio Dutra reafirmou o compromisso “vamos estimular todas as formas de organização do povo”, disse ele.

### **A realidade logo mostrou que nada seria fácil**

Sabíamos que seriam grandes as dificuldades para democratizar a gestão pública, mas a realidade se mostrou ainda mais complexa.

A cidade estava com o orçamento totalmente comprometido, o pagamento aos fornecedores estavam mais de seis meses atrasados e a folha de pagamento dos servidores comprometia mais de 95% da receita.

Uma situação muito difícil de ser resolvida, pois não havia recurso disponível para submeter à decisão da população e os movimentos populares tinham grandes expectativas de soluções rápidas para as suas

carências nunca atendidas. Para piorar ainda mais, no início do governo, os empresários do transporte público pararam a circulação dos ônibus urbanos e a situação que era ruim, piorou.

### **Assim começam as discussões sobre Orçamento Público**

Foi neste contexto nada promissor que começaram as primeiras reuniões com as comunidades discutir a situação do Orçamento da cidade, o que marcou profundamente o processo que hoje conhecemos como Orçamento Participativo.

### **O consenso sobre a centralidade da discussão do Orçamento**

Mas essa adversidade acabou por ajudar na construção de um consenso fundamental, que ainda não estava claro: a centralidade que o Orçamento Público deveria ter para o processo de democratização da gestão, mas ninguém sabia ainda a forma de fazer isso.

### **Dando formato ao OP**

Das discussões, foi produzido o “Projeto Orçamento – Programa Participativo”, uma proposta inicial sobre como poderia ser feito o processo de construção da proposta orçamentária de forma mais democrática.

Na sua discussão, as lideranças populares fizeram duas sugestões decisivas: (a) antes da prefeitura produzir a proposta orçamentária, deveriam haver reuniões abertas de discussão nas comunidades para deliberar as prioridades; (b) a cidade deveria ser dividida em 16 regiões para essas

discussões, ao invés das cinco inicialmente propostas pela pelo governo. Apesar de ninguém ter a exata dimensão, naquele momento estava sendo estruturado o núcleo central do formato de funcionamento do que passaria a ser conhecido como Orçamento Participativo.

### **Ancorar o OP junto ao centro do governo**

Mas era preciso, também, realizar uma reforma administrativa para que esse novo processo de decisão ganhasse a devida importância na estrutura institucional. Para isso, foi criado o Gabinete de Planejamento, diretamente subordinado ao prefeito, responsável pela relação com o ciclo do orçamento e todas as secretarias passaram a ter uma assessoria de relação com a comunidade e com as instâncias do OP.

### **As demandas devem ser compatíveis com os recursos existentes**

No primeiro ano, quase nenhuma obra incluída no orçamento foi realizada, basicamente em razão da baixa capacidade de investimento e por não haver critérios que limitassem as prioridades vindas das comunidades aos recursos disponíveis. Pesou ainda, a incapacidade operacional da prefeitura e a inexperiência dos gestores. Após essa condução equivocada do processo, foi decidido que no início de cada ano o volume de recursos disponíveis seria informado às comunidades e para que as prioridades deliberadas fossem compatíveis com o Orçamento disponível.

## A necessidade de discutir formas de arrecadação

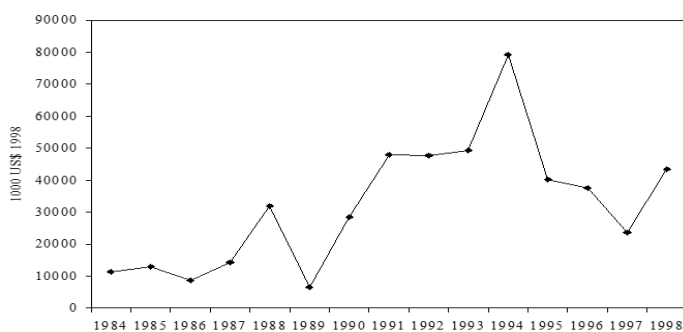
O descrédito com a não realização das obras decididas diminuiu a participação nas rodadas de discussão no ano seguinte (1990) e mostrou que além das despesas, também era preciso discutir com as comunidades as formas de arrecadação, assim como a melhoria da capacidade de gestão da prefeitura, tornando o processo mais abrangente.

Como qualquer mudança tributária no Brasil só tem validade no ano seguinte, o governo havia enviado 15 Projetos de Lei para a Câmara de Vereadores, com a finalidade de aumentar a arrecadação.

Todos foram discutidos previamente com os representantes das comunidades e 14 foram aprovados, assegurando um aumento da arrecadação do ano seguinte, em cerca de 35%.

Por serem orientados pelo princípio de “quem possui mais, paga mais” esses projetos eram uma inovação nas regras tributários do país, especialmente ao introduzir o critério de considerar o valor dos imóveis e a infraestrutura urbana da região para a cobrança do principal imposto municipal, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

**Figure 1:** Evolution of Investment of the City Hall, Porto Alegre, 1984-1998.



## Caráter redistributivo do OP

Nos primeiros anos, 70% dos investimentos eram destinados para as cinco regiões mais carentes da cidade, critério que foi alterado em 1991 por decisão dos conselheiros do OP. Eles argumentaram que todas as regiões tinham carências imensas, mesmo os indicadores de algumas fossem, na média, mais baixos.

Assim, a partir de 1992, os critérios passaram a ser: (a) carência de serviços ou infraestrutura urbana da região; (b) população em área de carência máxima de serviços ou infraestrutura da região; (c) população total da região; (d) prioridades da região. Regras que destinavam mais recursos para as áreas mais carentes e afirmam o caráter redistributivo do OP. Isso pode ser visto na rápida evolução da prestação de serviços de coleta de lixo, de iluminação pública e de pavimentação das ruas (Table2) e das casas com abastecimento de água e serviços de esgotos (Table3), que antes não alcançavam as regiões mais pobres da cidade.

**Table 2:** Evolution of garbage collection, public lighting and street pavement in the period 1982-1998.

	Garbage Collection(ton)	Public lighting (new points)	Asphalt (m2)
1982	157213	845	121979
1986	126188	925	177827
1988	147258	736	290454
1990	186118	1371	235122
1991	220247	2537	396686
1992	171130	5843	519151
1993	185904	2278	411177
1994	189516	2848	444758
1995	215674	2247	502565
1996	241208	2130	947816
1997	263744	1725	871809
1998	279582	2758	
%	<b>+77%</b>	<b>+326%</b>	<b>+714%</b>

Source: Gaplan (1998, 1991) In: Adalmir A. Marquetti



**Table 3:** Household units with water and sewage services, 1989-1998

%	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Water servisse	94.7	95	95	95	98	98	98	99	99	99
Sewage service	70	73	73	73	73	74	75	79	80	82

Source: Gaplan (1998, 1991). In: Adalmir A. Marquetti

## **O regimento interno assegura transparência**

A existência de regras claras, expostas no Regimento Interno do OP foi fundamental para resolver muitos conflitos e dificuldades que surgem no processo, além de que regras claras asseguram o direito de cada um controlar o seu cumprimento. Essas regras podiam ser mudadas, mas essa discussão era feita apenas no final de ano e passavam a valer no ano seguinte. A palavra final era dos conselheiros, o que sempre foi considerado um fator importante para a autonomia do OP.

## **A execução das obras gera confiança no processo**

Apenas no momento em que “as pessoas viram que estávamos cumprindo as demandas do primeiro orçamento, o processo deslanchou”, foi quando nas reuniões esse processo começou a ser chamado de “Orçamento Participativo”, conforme depoimento de Iria Charão, uma das precursoras do OP na cidade. Assim aos três anos de idade esse processo de deliberação do Orçamento pelas comunidades foi batizado de Orçamento Participativo. Outro depoimento confirma a percepção geral de que a confiança no processo possui uma relação direta com a execução do que foi deliberado: “quando o pessoal viu as máquinas, levou fé”, disse uma de liderança comunitária.

**Table 4** - Investment in the first year of each government by área

AREA	BUDGET INVESTED BY GOVERNMENT (in millions of reais)			
	1989	1993	1997	2000
Urban development, Basic Services, Environment	134,7	189,3	307,0	358,8
Economic Development	2,7	3,1	6,6	8,6
Social Politics (education, health, housing, assistance)	91,2	152,6	314,8	361,6
Culture, Leisure and Tourism	2,6	5,5	17,9	15,1

## **Ampliação do escopo de discussão e deliberação**

Essa confiança no OP ampliou o escopo das questões submetidas à deliberação da democracia participativa e era visível que o povo pegou gosto pela participação. Isso impulsionou o avanço da experimentação institucional democrática na cidade.

Um bom exemplo é a ideia de criar um instrumento próprio da cidade para financiar um programa de habitação popular, chamado de “solo criado”, que permitia a prefeitura negociar índices construtivos maiores (maior altura dos prédios), por meio de leilões públicos.

Essa proposta inovadora teve dois efeitos inusitados: (a) produziu uma aliança entre os movimentos pela reforma urbana e o setor da construção civil; (b) mobilizou os moradores dos bairros de classe média alta da cidade, até então indiferentes aos processos participativos da cidade.

Eles eram contrários à proposta, com receio de que isso elevaria a altura dos prédios nos seus bairros, de maior interesse para a construção civil.

Essa e outras iniciativas financiou programas de regularização fundiária, construção de casas, reformas, distribuição de materiais de construção, etc., todos voltados para os setores mais carentes da população (Table4).

**Table 5: House construction and land regulation in the period 1986-1996**

	1986-1988	1989-1992	1993-1996
House construction until 25 m2	1205	561	661
House construction above 25 m2	-	96	400
Habitation units	549	640	1446
Emergency houses and distribution of building material	164	199	512
Total	1918	1496	3019
Topographic actions for urban regularization (lots)	-	5364	12224
Urbanization (benefited households)	-	96	5736
Cooperative houses (benefited households)	-	160	5000

Source: Demhab (1997) In: Marchetti

## **Conselhos Setoriais e Congressos de Porto Alegre**

Com o aumento do escopo dos temas discutidos pelo OP, ficou claro para todos, que era preciso criar novas instâncias de deliberação para tratar dos temas mais estruturais da organização da cidade, como o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano.

### **A expansão dos Conselhos Municipais**

Alguns Conselhos Temáticos Municipais já existiam, mas tiveram ampliada a representação da sociedade civil na sua composição e 17 novos conselhos foram criados, no período entre 1990 e 2005. Ao todo havia 512 conselheiros e quase o mesmo número de suplentes. Desses, (20,5%) representavam Executivo Municipal e (68,9%) representam as entidades dos movimentos sociais, ONGs e entidades de classe e os demais (10,6%), representavam a Câmara de Vereadores, ou os Governos Estadual e Federal. Todos os programas e políticas setoriais passavam pela deliberação desses conselhos.

## **A invenção dos Congressos da Cidade**

Os Congressos da Cidade, no entanto, foram uma inovação ainda não replicada no país. Entre 1993 e 2005 foram realizados quatro Congressos da Cidade, concebidos para definir as diretrizes gerais e projetar as ações do governo para o futuro da cidade. Essa foi a forma encontrada para articular as diferentes instâncias de participação existentes e atrair os setores da cidade que ainda não haviam sido alcançados pelos processos de discussão do OP.

## **Não há assunto inalcançável à prática democrática**

O Orçamento Público era um tema considerado por muitos como impossível de ser compreendido fora do círculo dos especialistas, mas as respostas inovadoras produzidas na prática continuada do OP invalidam essa compreensão, com a vantagem de servir para estreitar os laços de confiança entre as comunidades e o governo, diminuir custos e, sobretudo, gerar autoconfiança nas comunidades, que passam a acreditar mais nas suas próprias capacidades.

## **É preciso ir além das obras e serviços básicos**

Nada do que é urbano parecia inalcançável às instâncias de democracia participativa, mas alguns assuntos exigiam espaços de discussão que não fosse restringido pelo caráter regional e/ou temático. Foi quando surgiu a ideia de se fazer um Congresso da Cidade. Na convocação do I Congresso - Projeto Cidade Mais – Cidade Constituinte (1993) – é reconhecido que o

processo participativo precisava ir além da decisão sobre “a água, o esgoto e o calçamento da sua rua, mas também discutir sobre projetos, ações e diretrizes gerais para o desenvolvimento de uma cidade democrática e preparada para enfrentar os desafios do futuro”.

O Congresso discutiu questões como reforma e desenvolvimento urbano, circulação e transporte, desenvolvimento econômico e financiamento da cidade, mas sua prioridade foi apresentar propostas de mudança do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), avaliado como incapaz de viabilizar as mudanças necessárias para aproximar a cidade formal da cidade informal, a principal reivindicação do movimento de reforma urbana. As suas deliberações foram apresentadas na Carta para o Futuro da Cidade de Porto Alegre.

### **A democracia participativa muda o Plano Diretor da cidade**

O anúncio da mudança do Plano Diretor Urbano produziu um debate acalorado na cidade. Exemplo é um artigo assinado pelo arquiteto Luiz Carlos Cunha, manifestando a sua contrariedade ao fato do “prefeito convoca(r) a população indistintamente, e sem qualquer pagamento, a mexer na cidade” e conclui dizendo que, sendo o urbanismo coisa séria, “jamais será entregue a funcionários de meio expediente, nem decidido em assembleias populares e aleatórias, estiradas em anos de palavrório diletante e interminável.”

Apesar de realmente ter havido muita discussão – ela foi concluída apenas no III Congresso, em 2000 -, os resultados mostram que o processo não foi

diletante e, tampouco, interminável. Tanto que os acordos produzidos em sete anos de intensos debates foram suficientes para o envio à Câmara de Vereadores dos Projetos de Lei alterando o Plano Diretor.

Ao concluir os trabalhos do III Congresso da Cidade, denominado “Construindo a Cidade do Futuro” (2000), o então prefeito Tarso Genro reconheceu que não havia sido possível esgotar todos os complexos temas que envolvem a questão, mas afirmou que o resultado obtido evidenciou que “a cidadania que muda o bairro, muda a cidade”.

Com alguns ajustes, os projetos enviados foram todos aprovados, mesmo que os partidos de apoio ao governo não contassem com maioria entre os vereadores. Outra faceta que mostra a força social e política alcançada pelos acordos obtidos nas instâncias da democracia participativa.

### **O OP avançou na sustentabilidade social e ambiental**

No processo de OP é notável que perceber que suas decisões apontam para a melhoria da qualidade de vida das pessoas e aumentaram todos os indicadores socioambientais em Poro Alegre, como as resoluções de implantação da coleta seletiva dos resíduos em toda a cidade e destiná-los para cooperativas de catadores e catadoras, onde servem de insumo para geração de emprego, renda.

Apenas depois que o OP passou a definir os investimentos, o saneamento básico passou a ser priorizado e o tratamento de esgotos saltou de 3,0% para 27%, em apenas 10 anos, de 1990 a 2000, revertendo a conduta

histórica da cidade de lançar seus esgotos no seu manancial, sem qualquer tratamento prévio.

A sabedoria desta decisão só pode ser dimensionada quando sabemos que o Lago Guaíba é a única fonte de abastecimento de água da cidade. Com isso, houve a retomada da balneabilidade da Praia do Lami (no extremo-sul da cidade) e permitiu que os cidadãos de Porto Alegre voltassem a usufruir (1993) das águas doces do Lago Guaíba, depois de décadas de poluição.

### **O OP estimula o conhecimento profundo da cidade**

Creio que o exemplar do Atlas Ambiental de Porto Alegre, que lhes apresento e que está ao alcance dos interessados em meio digital, seja a mais alta expressão da vitalidade intelectual estimulada pelos processos de participação.

Obra inédita, idealizada no contexto de exigência cada vez maior de conhecimento do território urbano, que cresceu muito a partir da municipalização do Licenciamento das atividades econômicas na cidade. Um desafio coordenado pelo geólogo Rualdo Menegat, então secretário adjunto da secretaria do meio ambiente, e envolveu mais de duas centenas de pesquisadores, servidores da prefeitura e líderes comunitários.

### **O OP é uma ponte que une a vida no bairro com o mundo**

Como vimos, o OP é resultado do compromisso do governo com a democratização da gestão pública e de assegurar a universalização do

acesso aos serviços e infraestrutura urbana. Esse compromisso mostrou a sua importância e, também, a sua insuficiência.

A má situação financeira da prefeitura e a sua incapacidade de investimentos mostrou que não bastava discutir investimentos, mas atuar simultaneamente nas discussões sobre formas de arrecadação, pois sem isso, a disponibilidade de recursos sempre seria irrisória e a existência de recursos para executar as deliberações feitas é o que gera confiança nos agentes, como vimos.

A confiança no processo é fundamental para que as discussões tenham o seu escopo ampliado e o Orçamento Participativo passa a ser o eixo entorno do qual todas as funções urbanas podem ser discutidas, como a mudança do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano mostrou.

Para isso, é preciso haver outras instâncias de participação que agreguem setores sociais que não tenham o território como organizador da sua relação com a cidade. Foi para atender essa necessidade que foram criadas as Plenárias Temáticas em 1994, os Congressos da Cidade e ampliados os Conselhos Temáticos.

O OP é um desafio permanente, cujas questões mudam de natureza e qualidade ao longo do processo, mas para todos esses problemas há uma resposta imbatível: a confiança entre as partes envolvidas e o compromisso mútuo de fazer tudo para que ela não seja quebrada. Esse foi o melhor ensinamento que aprendi nesta minha experiência.

Obrigado!!



É mestre em sociologia, foi secretário do meio ambiente (1994-2002) e secretário-geral (2003-2004).