

## **ENTRE A PARTICIPAÇÃO E A REPRESENTAÇÃO: diferenças e semelhanças entre os orçamentos participativos na região metropolitana de Porto Alegre (RMPA)†**

Priscila Alves Rodrigues\*  
Alfredo Alejandro Gugliano\*\*

### **RESUMO**

*A proposta deste trabalho é apresentar uma análise dos espaços de participação e representação da população nas diferentes experiências de orçamentos participativos mapeados no estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente na Região Metropolitana de Porto Alegre (capital gaúcha). Após 25 anos da criação da primeira proposta de Orçamento Participativo - experiência de Porto Alegre no ano de 1989 - cabem questionamentos sobre casos subseqüentes, como, por exemplo, se eles vêm ampliando os espaços de participação cidadã dentro da discussão do orçamento municipal ou apenas mantendo espaços de consulta pública de demandas, restringindo o poder de decisão a poucos indivíduos, consolidando a ideia de participação como escolha de representantes. Levando-se em consideração que os processos de participação da população na gestão pública visam ampliar o envolvimento dos cidadãos no campo político, incluindo-os tanto na formulação de agendas políticas quanto na deliberação e na efetivação de projetos, cabe uma reflexão sobre o entendimento das atribuições e dos papéis das instâncias de organização do processo do Orçamento Participativo. Assim, o estudo desenvolveu-se a partir da análise dos desenhos institucionais dos orçamentos participativos locais, tendo como base*

41

---

† - Uma primeira versão deste artigo foi publicada nos Anais do V Congresso Uruguayo de Ciência Política, "¿Qué ciencia política para qué democracia?" (AUCIP), em 2014.

\*Bacharel em Ciências Sociais (UFRGS), atualmente é mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS, Porto Alegre - RS, Brasil).

\*\*Professor do Departamento e do Programa de Pós-graduação em Ciência Política (UFRGS, Porto Alegre - RS, Brasil) e pesquisador do CNPq.

*os Regimentos Internos de cada proposta, documento construído pelos atores envolvidos no processo, que, além de estabelecer o conjunto de regras de autorregulamentação, podem refletir as diferenças específicas de cada município. Referente à metodologia de trabalho, recorreu-se a um estudo descritivo, com abordagem comparativa, compreendendo a pesquisa documental como principal método de análise.*

**Palavras-chave:** *Participação Política. Cidadania. Orçamento Participativo.*

**ENTRE LA PARTICIPACIÓN Y LA REPRESENTACIÓN:  
diferencias y similitudes entre los presupuestos  
participativos en la región metropolitana de Porto Alegre  
(RMPA)**

Priscila Alves Rodrigues  
Alfredo Alejandro Gugliano

42

**RESUMEN**

*La propuesta de este trabajo es presentar un análisis de las áreas de participación y representación de la población en las diferentes experiencias de presupuestos participativos localizados en el Estado de Rio Grande do Sul, mas concretamente en el Área Metropolitana de Porto Alegre (la capital del Estado). Después de 25 años de creación de la primera propuesta de Presupuesto Participativo – experiencia de Porto Alegre en el año de 1989 - existen preguntas acerca de los casos posteriores, como, por ejemplo, se ellos están ampliando los espacios de participación del ciudadano dentro de la discusión del presupuesto municipal o solo manteniendo espacios de consulta pública de demandas, restringiendo el poder de decisión a pocas personas, consolidando la idea de participación como elección de representantes. Teniendo en consideración que los procesos de participación de la población en la gestión pública*

*procuran ampliar el involucramiento de los ciudadanos en el área política, incluyéndolos tanto en la formación de agendas políticas como también en la deliberación y en la realización de los proyectos, se puede hacer una reflexión acerca del entendimiento de las atribuciones y de los papeles de las instancias de organización del proceso del Presupuesto Participativo. Así, el estudio desarrolló a partir del análisis de los diseños institucionales de los presupuestos participativos locales, con base en los Reglamentos Internos de cada propuesta, documento construido por los agentes implicados en el proceso, que además de establecer un conjunto de reglas de auto reglamentación, pueden reflejar las diferencias específicas de cada municipio. Referente a la metodología de trabajo, se utilizó un estudio descriptivo, con enfoque comparativo, que comprende la búsqueda documental como principal método de análisis.*

**Palabras clave:** Participación Política. Ciudadanía. Presupuesto Participativo.

43

## **PARTICIPATION AND REPRESENTATION: differences and similarities in the participatory budgeting in the metropolitan area of Porto Alegre (RMPA)**

### **ABSTRACT**

*This paper aims to present an analysis of the participation and representation of the population in the Participatory Budgeting different experiences mapped in the State of Rio Grande do Sul, more specifically in the metropolitan region of Porto Alegre (capital of Rio Grande do Sul). Twenty five years after the creation of the first proposal of Participatory Budgeting – experienced in Porto Alegre in 1989 – there are some questions about subsequent cases, such as whether they have been expanding the spaces for citizen participation within the discussion of the municipal budgeting or just keeping spaces for public consultation demands, restricting the decision*

*power to a few individuals, consolidating the idea of participation as just a choice of the representatives. Taking into consideration that the process of community participation in public management aims to expand citizen involvement in the political field, including them both in the formulation of public agendas and in the deliberation and execution of projects, it is worth reflecting on the understanding of the tasks and roles of the instances of organization in the Participatory Budgeting process. Thus, the study was developed from the analysis of the institutional designs of local participatory budgets, based on the Bylaws of each proposal, document issued by the actors involved in the process, which besides establishing the set of rules of self-regulation may reflect the unique differences of each municipality. Regarding the work methodology, it was used descriptive study with comparative approach, comprising documentary research as the main method of analysis.*

44 **Keywords:** *Political Participation. Citizenship. Participatory Budgeting.*

## **1 INTRODUÇÃO**

O presente trabalho analisa os orçamentos participativos (OP) na Região Metropolitana de Porto Alegre, no estado do Rio Grande do Sul, região formada por trinta e três municípios e aproximadamente quatro milhões de habitantes. A pesquisa sobre a região metropolitana se justifica em função do entendimento de que as metrópoles brasileiras configuram-se como espaços contraditórios de concentração de poder e de riqueza, de crescimento econômico e demográfico. De modo particular, elas emergem como lugares onde as desigualdades sociais se agravam e intensificam, provocando, dentre outros problemas, crises de governabilidade (KOCH, MAMMARELLA, BARCELLOS, 2002).

Os estudos sobre o OP estão enraizados nas principais instituições de pesquisa brasileiras. Em seu trabalho *O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico*, Leonardo Avritzer (2003) aponta que a literatura especializada sobre orçamentos participativos possui três enfoques: i) parte dos autores aponta que há uma recuperação do debate, reiniciado em 1988, do papel dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada na geração de novas alternativas de organização política; ii) em relação às novas formas de organização do desenho institucional gerados por estas experiências, que estimulam além do fortalecimento dos espaços de debate público, como também estimulam reformas do Estado; e, por último, iii) a contribuição dos orçamentos participativos na tarefa de repensar o que é democracia, repropondo a necessidade de pensar outros instrumentos de participação que vão além dos processos eleitorais.

O orçamento participativo pode ser considerado como um avanço democrático no sentido político, civil, social e inclusive cultural, tendo em vista o aumento da autoestima dos envolvidos nos processos de gestão participativa (FEDOZZI, 2001). Além disso, o OP viabiliza a criação de condições que favorecem um ideal de “prática pedagógica participativa”, levando a população a uma educação para a cidadania (DIAS, 2008). Outras pesquisas enfatizam o OP como um mecanismo de democratização orçamentária estatal, reunindo cidadãos em assembleias públicas, nas quais avaliam a gestão municipal, elaboram propostas de acordo com suas demandas e deliberam sobre o uso e aplicação de recursos públicos, cabendo aos dirigentes estatais a execução da vontade popular (GUGLIANO, 2007).

45

Nestes termos, o presente estudo apresentará uma análise do desenho institucional do orçamento participativo, procurando observar as atribuições e os papéis de cada instância de organização da população nos municípios que desenvolveram essa proposta

na região mencionada, buscando relacionar as formas de gestão participativa com as características gerais dos municípios onde a população tem poder de influenciar na gestão dos orçamentos municipais, deliberando sobre o destino dos recursos públicos.

Para elaboração do presente trabalho, foram utilizados, de forma associada: i) revisão bibliográfica sobre os temas e conceitos propostos, na busca de um levantamento de trabalhos publicados que fazem referência ao tema proposto (Orçamentos Participativos na Região Metropolitana de Porto Alegre - RMPA); ii) pesquisa em banco de dados sobre orçamentos participativos no Rio Grande do Sul (2009-2012); e, iii) pesquisa documental, baseada nos regimentos internos das experiências analisadas.

Para o desenvolvimento deste texto, inicialmente serão analisados alguns dados gerais sobre a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), especialmente sua composição e principais características. A partir disso, será desenvolvida a análise sobre as características dos orçamentos participativos e o perfil das cidades nas quais a proposta prospera.

46

## **2 CONSTITUIÇÃO E COMPOSIÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (RMPA)**

Usualmente, identificam-se as regiões metropolitanas como local de concentração de diversos municípios e principalmente pelo traslado da população que sai de suas cidades (quase sempre cidades-dormitório) para a capital, seja pela falta de empregos no setor de serviços (pois muitos dos municípios caracterizam-se por possuir grandes parques industriais ou por serem municípios rurais), seja ainda devido à imigração da classe média e alta, que procuram morar em municípios mais distantes do seu local de trabalho “na busca de melhor qualidade ambiental, menos violência, etc.” (OJIMA, PEREIRA & SILVA, 2007; CARMO, 2007).

Problematizando sobre os processos de metropolização, é perceptível que os aspectos que identificam as regiões metropolitanas devem ser trabalhados de forma conjunta: características descritivas (a partir de indicadores econômicos e populacionais), como também fatores que envolvam o nível de integração entre os municípios, espaços de relações de poder, das forças produtivas e suas relações de produção, além de suas estruturas jurídico-políticas e institucionais.

Uma das primeiras experiências de integração de municípios com objetivo de manter laços institucionais foi do governo do Rio Grande do Sul que, em 1968, formou a região metropolitana de Porto Alegre, constituída na época de 13 municípios. Em 1970, foi criado o Conselho Metropolitano de Municípios - CMM, conselho de caráter deliberativo, elaborando o primeiro plano de desenvolvimento metropolitano que, mesmo não sendo implementado, serviu de base para propostas posteriores. Atualmente o órgão estadual responsável pelo planejamento da região é a METROPLAN - Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional. Em 1973, durante a ditadura militar, medidas para manter a estabilidade e o poder centralizador do regime em relação ao território foram criadas, estabelecendo, por meio do art. 164 da Constituição, as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza,

§ 3º - A região metropolitana de Porto Alegre constitui-se dos Municípios de: Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão. (BRASIL, 1973).

Porém, a Constituição de 1988 (Título III, Capítulo I, Organização Político-Administrativa, Art. 18 da Constituição Federal), instituída no período de redemocratização do Brasil, consolidou a autonomia dos municípios em relação à organização do Estado. Sob a perspectiva de

democratização da gestão metropolitana, as mudanças institucionais da RMPA, entre a Constituição Federal de 1973 à Constituição Federal de 1988, evidenciaram alguns problemas de gestão, como a restrição do papel de outras instâncias de governo no enfrentamento dos problemas metropolitanos (BORBA; CUNHA, 2002).

Já a Constituição do Rio Grande do Sul de 1989 estabeleceu novas condições para a gestão integrada dos espaços regionais, estabelecendo a região metropolitana como uma instância administrativa superior aos municípios, ampliando a relação entre governo local, regional e estadual. Assim, desde sua criação até 1988, a RMPA manteve o mesmo número de municípios (14), resultado de seus processos de concentração demográfica e espacial. Essa concentração, segundo Romanini (2013), deu-se a partir de dois movimentos i) expansão da urbanização porto-alegrense sobre os municípios próximos (aglomeração urbana e conurbação)<sup>1</sup> e ii) crescimento diferenciado de Porto Alegre, polarizando-se como capital. Atualmente a RMPA é composta por 34 municípios (mapa 1)<sup>2</sup>. Além disso, sua concentração urbana é diferenciada, sendo uma conformação "multipolar", partindo de Porto Alegre no centro da região (polarizando o eixo leste/oeste), e entre São Leopoldo e Novo Hamburgo, polarizando o norte<sup>3</sup>.

---

1 - Segundo Polidoro, Takeda e Barros (2009), conurbação é um processo que "ocorre quando uma cidade passa a absorver núcleos urbanos localizados a sua volta, pertençam a eles ou não a outros municípios [...] é um dos processos que acelerou a configuração social e morfológica das cidades". (POLIDORO; TAKEDA; BARROS, 2009 apud VILLAÇA, 1998).

2 - Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo e Viamão.

3 - Mais detalhes em Romanini (2013).



### Mapa 1 - Região Metropolitana de Porto Alegre - 2014



Fonte: Elaboração própria a partir de Martins, 2012.

Apesar de haver diferenças entre as duas constituições em relação à institucionalização das regiões metropolitanas, a Constituição Federal de 1988 possibilitou ainda o surgimento de diversas formas de organização da sociedade. Além das modificações da organização administrativa, permitiu mudanças político-institucionais com a criação de mecanismos de intervenção da sociedade civil, impulsionando a implantação de mecanismos de participação, principalmente no Rio Grande do Sul.

49

### 3 ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NO RIO GRANDE DO SUL E NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE

A Constituição Federal de 1988 permitiu que a sociedade civil pudesse criar espaços próprios de organização que impulsionaram a criação de processos participativos na gestão, em que:

intentan articular formas de participación social o ciudadana con la gestión del gobierno local bajo mecanismos relativamente estables y predecibles; construyen esferas públicas locales; impulsan transformaciones institucionales de grado variable

en un ejercicio de experimentalismo institucional.  
(BARRERA, 2009).

Exemplo de um desses mecanismos que ampliam a participação da população nos processos de decisão dentro do governo e que tenha como objetivo a possibilidade de intervenção e deliberação dessa população sobre a distribuição de recursos de forma efetiva é o orçamento participativo.

No ano de 1989, a gestão da Frente Popular (Partido dos Trabalhadores - PT), em Porto Alegre, abriu espaço na gestão pública do município para intervenção da população, implantando o orçamento participativo permitindo uma cogestão do orçamento público. Considerado como um marco histórico para democracia participativa brasileira, atualmente o orçamento participativo é uma das principais propostas em nível internacional de transparência da gestão pública, sendo apontado como uma prática inovadora, segundo diversos autores que vêm trabalhando com este tema (DIAS, 2000; FEDOZZI, 2001; AVRITZER, 2003; GUGLIANO, 2003, 2004 E 2007; SILVA, 2001 E 2006; NEVES, 2007; DIAS, 2008; SOUZA, 2011).

50

De um modo geral, o orçamento participativo pode ser considerado como

um mecanismo de democratização pública orçamentária estatal, reunindo cidadãos em assembleias públicas nas quais avaliam a gestão municipal, elaboram propostas de acordo com suas demandas e deliberam sobre o uso e aplicação dos recursos públicos e os dirigentes estatais executam a vontade popular. (GUGLIANO, 2007, p. 263).

Mesmo o caso de Porto Alegre sendo referência internacionalmente em termos de participação cidadã na gestão pública, poucos foram os trabalhos que desenvolveram análises sobre os municípios que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA),

concentrando os estudos na capital gaúcha. Silva (2001) pesquisou sobre o orçamento participativo na RMPA a partir das evidências empíricas de 4 dos municípios da região (Porto Alegre, Alvorada, Gravataí e Viamão), desenvolvendo, em sua tese de doutorado defendida no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, uma análise que pretendia identificar e analisar os “fatores explicativos da participação direta na gestão pública” (SILVA, 2001).

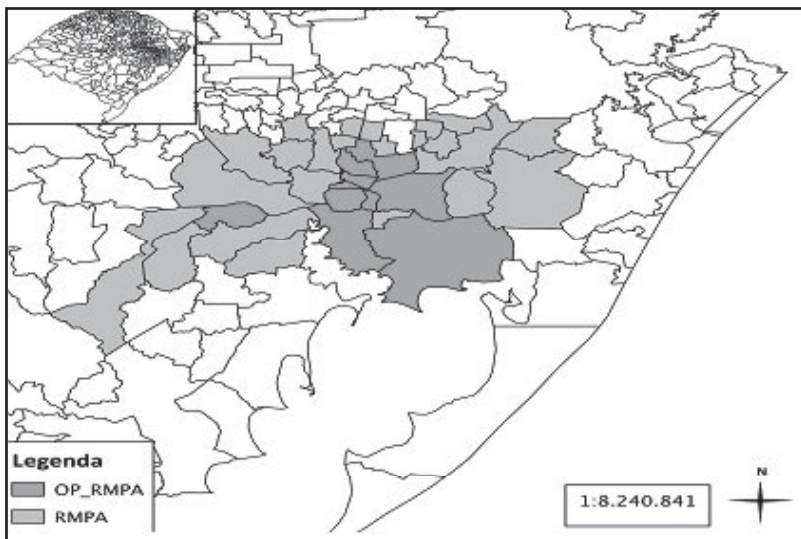
Em 2005, a Região Metropolitana de Porto Alegre já ultrapassava 31 municípios, sendo que pouco mais da metade dos municípios (16 deles) possuíam práticas de gestão participativa, segundo dados da pesquisa sobre Conselhos Municipais de Políticas Públicas e Direitos na RMPA, realizada por Cortês (2005). Em levantamento realizado entre os anos de 2009 e 2012, por meio do projeto “Orçamentos Participativos nas Cidades Gaúchas”<sup>4</sup>, foi possível mapear que apenas 10 dos atuais 34 municípios da RMPA praticavam Orçamentos Participativos. São eles: Cachoeirinha, Canoas, Charqueadas, Esteio, Gravataí, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Viamão (mapa 2).

51

---

4 - GUGLIANO, Alfredo A. **Orçamentos Participativos nas Cidades Gaúchas (2009 – 2012)**. Bolsa Produtividade em Pesquisa 2011/2013, UFRGS, 2011.

## Mapa 2 - Municípios com OP na Região Metropolitana de Porto Alegre - 2014



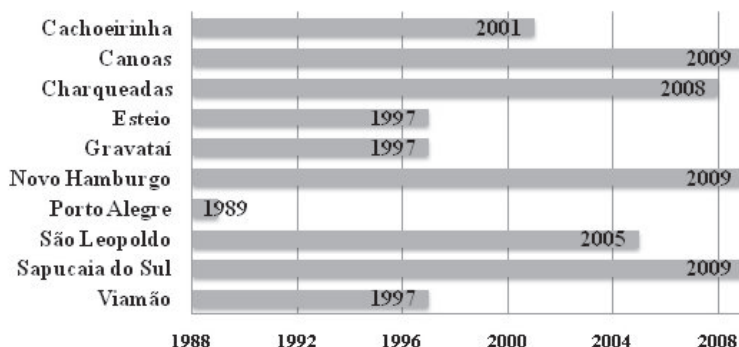
52

**Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados da Pesquisa OP nas Cidades Gaúchas (GUGLIANO, 2013).**

Destes 10 municípios analisados, 03 cidades iniciaram seus processos de participação na gestão posterior à implantação do OP em Porto Alegre no ano de 1997 (Esteio, Gravataí e Viamão). Em sequência, as duas experiências mais antigas são de Cachoeirinha (2001) e São Leopoldo (2005). Por fim, as propostas mais recentes foram encontradas nos municípios de Charqueadas (2008), Canoas, Novo Hamburgo e Sapucaia do Sul (ambos em 2009).

## Gráfico 1 - Cidades com Orçamento Participativo por ano de instalação

(mapeamento entre os anos 2009-2012)



Fonte: Elaboração própria a partir de banco de dados da Pesquisa OP nas Cidades Gaúchas (GUGLIANO, 2013).

Ao estabelecer um perfil socioeconômico e partidário desses municípios, objetiva-se contribuir para pesquisas futuras sobre a propagação de processos participativos como o Orçamento Participativo a partir dos municípios com OP na Região Metropolitana de Porto Alegre.

53

Quando se analisa apenas os municípios da RMPA que possuem OP, pode-se inferir que as cidades estudadas são predominantemente urbanas, sendo que 03 (três) municípios possuem 100% de seus habitantes na zona urbana e os demais não possuem mais que 6% de população na zona rural. Em contraposição ao afirmado por Ribeiro e Grazia (2003, p.32) sobre o predomínio da proposta em pequenas cidades gaúchas no período 1997-2001, a concentração de OPs está localizada principalmente em municípios com mais de 100 mil habitantes, modificando o padrão anteriormente verificado. Além disso, a renda média dos 10 casos analisados (de R\$ 937 por pessoa) supera a média brasileira com um acréscimo de 14%. Os

municípios analisados centralizam cerca de 30% de todo o PIB do estado do Rio Grande do Sul, demonstrando sua importância para o desenvolvimento econômico do estado, mas também reafirmando a desigualdade de renda existente na região.

Quando se focaliza nas características partidárias, diversos autores argumentam que o Orçamento Participativo em Porto Alegre surgiu como um projeto político do PT (Partido dos Trabalhadores), tornando a participação política como uma referência para este projeto, mas também para o projeto de outros partidos como o Partido Socialista Brasileiro (PSB) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) (NEVES, 2007, p. 216). O Partido Democrático Trabalhista (PDT), segundo dados da pesquisa, é o partido com maior taxa de manutenção de experiências do OP na Região Metropolitana de Porto Alegre.

54

Ao analisar os últimos 5 pleitos municipais, cruzando com a data de início do OP em cada município que possuía a proposta ativa entre 2009 e 2012, pode-se concluir que todas as experiências surgiram em administrações exclusivas do PT. As duas exceções da relação entre o início do OP e PT encontram-se nos municípios de Cachoeirinha, onde o PT participava da coligação com o PSB, quando da implementação do OP, e Charqueadas, governada pelo PDT.

#### **4 ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DA POPULAÇÃO NAS EXPERIÊNCIAS DE ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA REGIÃO METROPOLITANA DE PORTO ALEGRE (RMPE)**

Cabe a esta seção focar sua análise na comparação entre os municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre com experiências de gestão participativa do orçamento municipal evidenciando os processos de participação e representação da população que ocorrem dentro do OP, a partir do conjunto de regras que regem a organização.

Assim a primeira etapa desta pesquisa ocupou-se da leitura e sistematização do regimento interno do Orçamento de Participativo de Porto Alegre, identificando quais as instâncias de organização da população. Entre as instâncias de organização da população do Orçamento Participativo de Porto Alegre e os municípios analisados, as quatro esferas de participação identificadas são: Reuniões Preparatórias, Rodadas de Assembleias ou Plenárias Regionais, Fórum de Delegados (FOP) e Conselho do Orçamento Participativo (COP). Em um segundo momento, montou-se um quadro identificando e organizando as atribuições de cada instância de organização em blocos que permitissem a realização de comparações entre as demais experiências:

### **Quadro 1 - Instâncias do OP a partir da experiência de Porto Alegre**

<b>INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO</b>	<b>ATRIBUIÇÕES</b>
Reuniões Preparatórias	Reuniões de articulação e preparação nas regiões e temáticas, além de uma integração entre os Fóruns de delegados e de Planejamento.
Assembleias Regionais e Temáticas	Eleição das prioridades das regiões, eleição de conselheiros e define nº de delegados.
Fóruns Regionais e Temáticos de Delegados (FOP)	Sendo a instância intermediária entre população e poder público, de caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador, é formado por Conselheiros e Delegados. Neste espaço ocorre a apresentação e votação da proposta de PIS (Plano de Investimentos e Serviços), discussão dos critérios para seleção de demandas, além de indicar a composição de comissões.

<b>INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO</b>	<b>ATRIBUIÇÕES</b>
Conselho do Orçamento Participativo (COP)	Planeja, propõe, fiscaliza e delibera sobre o <b>conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal</b> (PPA, LDO, LOA, PIS, política tributária e recursos extra-orçamentários). Também revisa, anualmente, o Regimento Interno do OP, seus critérios gerais e técnicos.

**Fonte: Elaboração própria a partir do Regimento Interno de Porto Alegre (2011/2012).**

Numa terceira etapa, efetuou-se a análise dos demais regimentos internos, classificando as instâncias de acordo com o quadro comparativo. Numa verificação de todos os regimentos internos recolhidos, algumas propostas mostraram-se diferenciadas quando comparadas à experiência de Porto Alegre (POA). A seguir, apresentam-se os principais resultados encontrados:

56

#### **4.1 Assembleias/Plenárias**

Todas as experiências analisadas (Porto Alegre e os 09 municípios da RMPA que possuíram OP entre 2009 e 2012) possuem assembleias, mas somente Viamão e Sapucaia do Sul possuem exatamente a mesma configuração que POA ao manter plenárias regionais e temáticas em dias diferentes. Cinco municípios (Cachoeirinha, Charqueadas, Gravataí, Sapucaia do Sul e Viamão) elegem prioridades de obras/serviços. Os demais votam diretamente as demandas (o que realmente será executado no próximo ano). Por fim, somente Esteio e Gravataí elegem conselheiros como Porto Alegre. Observou-se que, coincidentemente, as duas experiências iniciaram no mesmo ano (1997).

#### **4.2 Fóruns Regionais e/ou Temáticos de Delegados (FOP)**

As características do Fórum de Delegados (atribuições/funções) não estão definidas em todos os regimentos internos recolhidos, assim



suas competências foram determinadas mesclando as informações sobre o FOP e sobre as atribuições dos delegados. Cabe salientar que Esteio é o único município desta amostra que não possui FOP. Canoas é o único município que possui a mesma composição de Porto Alegre (conselheiros e delegados), considerando que nas demais cidades são compostos apenas de delegados. Aponta-se ainda que somente em Novo Hamburgo a fiscalização e acompanhamento das decisões é atribuição exclusiva dos delegados do FOP. Por fim, em relação à discussão e proposição de critérios para seleção das demandas, 05 das 10 experiências mantêm a mesma dinâmica do que no caso porto-alegrense: Cachoeirinha, Canoas, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Viamão.

### **4.3 Conselho do Orçamento Participativo (COP)**

O Regimento Interno do OP do município de Porto Alegre regulamenta detalhadamente o funcionamento da proposta, sua composição e atribuições, mas, para este estudo, levou-se em consideração as características principais. Mesmo não sendo a instância de máxima de participação em todas as experiências analisadas, o COP ocupa o espaço de elaboração da peça orçamentária dos municípios (PPA, LDO, LOA e PIS) em praticamente todos os casos, com exceção de Canoas, onde o COP é uma instância de aconselhamento, fiscalização e análise dos temas referentes ao OP. Diferentemente de POA, em mais da metade das experiências analisadas, os Conselheiros do COP não são escolhidos entre os cidadãos nas Assembleias, mas sim em espaços intermediários como o Fórum de Delegados, ocorrendo um processo de representação dentro de uma outra instância que já tem características representativas.

Em relação à definição das regras, a revisão do Regimento Interno é atribuição de outras instâncias, não apenas do COP (como o Fórum de Delegados em Charqueadas, São Leopoldo e Viamão, e as

Assembleias Municipais em Novo Hamburgo), abrangendo assim um maior número de representantes das regiões, conseqüentemente, um maior número de opiniões.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho teve como objetivo apresentar uma análise dos espaços de participação e representação da população nas diferentes experiências de orçamentos participativos mapeados no estado do Rio Grande do Sul, mais especificamente na Região Metropolitana de Porto Alegre.

58

Compreendendo o período que iniciou na legislatura municipal passada (2009-2012), com o mapeamento sobre as experiências de Orçamentos Participativos no estado do Rio Grande do Sul, foi possível estabelecer algumas conclusões sobre o contexto do local analisado: da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Dos 34 municípios que formam atualmente a Região Metropolitana de Porto Alegre apenas 10 praticavam o OP. Entre as propostas há municípios com experiências com mais de 13 anos de execução (Porto Alegre, Esteio, Gravataí e Viamão), como também propostas iniciadas em 2009 (Canoas, Novo Hamburgo e Sapucaia do Sul).

A pesquisa permitiu, a partir dos indicadores socioeconômicos analisados, perceber que as cidades que desenvolveram propostas do OP, apesar de algumas disparidades entre os municípios, possuem destaque em termos de desenvolvimento econômico. Os 10 municípios concentram mais de 34% de todo o PIB do estado, além de possuírem taxas de pobreza e extrema pobreza abaixo da média estadual (com exceção de Viamão).

Sobre as semelhanças e diferenças entre os processos de participação e representação dentro do OP, nas cidades analisadas, o Regimento Interno do OP de Porto Alegre foi utilizado em 6 dos 10 municípios

analisados como base para construção das suas propostas. Esta característica pode estar relacionada pelos dados político-partidários examinados, nos quais se pode inferir que praticamente todos os municípios, que mantiveram a proposta do OP entre 2009-2012, são ou foram encabeçados por gestões do PT (Partido dos Trabalhadores) no momento de sua criação.

Por fim, no contexto de 25 anos da mais conhecida experiência de gestão pública participativa, o Orçamento Participativo de Porto Alegre, este trabalho se propôs a iniciar uma discussão baseada nos desenhos institucionais dos orçamentos participativos, abrindo espaço para estudos mais aprofundados para cada município aqui identificado.

## REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. (Org). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

BARRERA, A. Innovación política y participación ciudadana. Tendencias democráticas en los gobiernos locales. In: POGGIESE, H.; EGLER, T. C. (Org.). **Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática**. Buenos Aires: CLACSO, 2009.

BATISTA, I. M.; SILVEIRA, V. P.; ALVES, E. D.. **As desigualdades regionais no Rio Grande do Sul e o setor agropecuário: uma análise econômica**. In: I Congresso Internacional de Desenvolvimento Rural e Agroindústria Familiar. São Luiz Gonzaga: UERGS, 2005.

BERAS, C. A. L. **A democratização do Estado e a participação popular: legitimação do Estado versus autonomia da sociedade civil - uma reflexão sobre o Orçamento Participativo de Viamão/RS**. 2003. 170 f. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Dissertação (Mestrado). Porto Alegre: UFRGS, 2003.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1973.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

CURY, S. V. **A participação comunitária no Orçamento Participativo**: o caso do bairro Rondônia de Novo Hamburgo - RS. 55 f. Graduação em Administração (Trabalho de Conclusão de Curso) - UFRGS : Porto Alegre, 2010.

DE SOUZA, L. A. M. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Revista Lua Nova**, São Paulo, 84, p. 353-364, 2011.

DIAS, M. R. D. **Na encruzilhada da teoria democrática**: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre. 211f. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 2010.

DIAS, N. **Uma outra democracia é possível?** As experiências de Orçamento Participativo. E-cadernos ces [Online], 2008. Disponível em: <eces.revues.org/149>. Acesso em: 28 fev. 2014. (DOI: 10.4000/eces.149).

60

FEDOZZI, L. J. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Tomo Editorial: Porto Alegre, 2001.

FREITAS, R. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual". **Humanae**, v.1, n.3, p. 44-53, 2009.

GUGLIANO, A. A. **Orçamentos Participativos nas Cidades Gaúchas** (2009 – 2012). Bolsa Produtividade em Pesquisa 2011/2013. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

GUGLIANO, A. A. Comentários sobre a articulação entre democracia e participação no plano da teoria social". In: GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (Org.). **Perspectivas sobre participação política e democracia no Brasil**. Ijuí: Ed.Unijuí, 2007.

GUGLIANO, A. A. Processos participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevideú. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Org.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. 1 ed. Chapecó: Argos Editora Universitária, v. 1, 2007. p. 259-274.

GUGLIANO, A. A.. Las democracias y los modelos de participación ciudadana en Porto Alegre y Montevideo. In: Alfredo Alejandro Gugliano; Manuel Antonio Garretón. (Org.). **Democracia en las Américas**. Pelotas: Educat, 2003. p. 279-293.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Situação Social dos Estados: Rio Grande do Sul. Brasília, 2012.

LEMES, L. M. **Orçamento Participativo como Instrumento de Participação Democrática: o caso da cidade de Novo Hamburgo**. 49 f. Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (Trabalho de Conclusão de Curso) - UFRGS: Porto Alegre, 2012.

MARTINS, C. M. R. **Caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre**. Textos para discussão FEE nº. 112. Porto Alegre, 2012. Disponível em: [www.cdn.fee.tche.br/tds/112.pdf](http://www.cdn.fee.tche.br/tds/112.pdf). Acesso em: 28 fev. 2014.

NEVES, A. V. Espaços Públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo em Barra Mansa. **Rev. Katálysis**, Rio de Janeiro, v.10, n.2, p. 215-221, 2007.

OJIMA, R.; SILVA, R. B.; PEREIRA, R. M. **A Mobilidade Pendular na Definição das Cidades-Dormitório**: caracterização sociodemográfica e novas territorialidades no contexto da urbanização brasileira. In: 5º ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES, 2007, Unicamp. Abep. 2007. p. 1 – 24.

POLIDORO, M.; TAKEDA, M. M. G; BARROS, O. N. F. Análise temporal do processo de conurbação na região de Londrina-PR por meio de imagens LANDSAT. **Revista Geográfica Acadêmica**, v. 3, n.1, 2009.

RIBEIRO, A. C. T.; GRAZIA, G. de. **As experiências de orçamento participativo no Brasil (1997-2001)**. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição Estadual (1989). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado, 1989.

ROMANINI, A. **Mobilidade Populacional**: estudo de caso sobre a RMPA. In: XI ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS REGIONAIS E URBANOS. Paraná, 2013.

SANTOS, A. B. **A experiência do Orçamento Participativo em Gravataí de 1997 a 2011**. 56 f. Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal (Trabalho de Conclusão de Curso) - UFRGS, Porto Alegre, 2012.

SILVA, M. K.. **CONSTRUÇÃO DA "PARTICIPAÇÃO POPULAR"**: Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. 2011. 381 f. Programa de Pós-Graduação em Sociologia. Tese (Doutorado) - UFRGS: Porto Alegre, 2011.

Recebido: 29/09/2014

Aprovado: 15/10/2014