

Democracia e controle social de fundos públicos — o caso do “orçamento participativo” de Porto Alegre (Brasil)*

Zander Navarro

Introdução

Os anos recentes têm marcado a trajetória política de diversos países da América Latina de forma extraordinária, promovendo novos padrões de crescimento econômico, afirmando um formato institucional democrático e, assim, acentuando visíveis processos de descentralização de seus sistemas políticos. Variadas iniciativas de transferência de responsabilidades e atribuições costumeiras dos governos centrais para outros setores governamentais subnacionais ou até mesmo para esferas privadas têm sido implementadas, com o recorrente recurso aos processos de redução dos aparatos estatais ou às operações de privatização que têm caracterizado as transições políticas e os programas de ajuste macroeconômico dos últimos anos.

Tais movimentos de compartilhamento social do poder político, inteiramente incomuns na história do continente, normalmente têm-se materializado primeiro como reação ao passado mais imediato, tipificado pela presença de governos militares autoritários, resultando assim

* Este texto é uma versão modificada do relatório de pesquisa intitulado *Participatory budgeting — the case of Porto Alegre (Brazil)*, apresentado no seminário *Decentralization in Latin America — Innovations and Policy Implications*, patrocinado pelo Banco Mundial, a Organização dos Estados Americanos, a Agência de Cooperação Espanhola e o Instituto de Estudios Superiores de Administración (Caracas, Venezuela, maio de 1996).

em processos de transição para sociedades democráticas.¹ Não raras vezes, contudo, a transferência ou pulverização de parcelas de poder identificada pela noção de descentralização é também decorrente do diagnóstico acerca do esgotamento de um modelo de crescimento e organização produtiva centrados no Estado, que teve sua marca registrada em vários países da América Latina (Bresser Pereira, 1997). O chamado "modelo desenvolvimentista", parecem indicar as evidências, teria atingido seus limites incontornáveis, obrigando tais sociedades a propor inovadoras formas de organização econômica e de provisionamento e oferta de serviços normalmente associadas a uma estrutura estatal mais tradicional. Mesmo analistas ligados a tradições intelectuais situadas à esquerda reconhecem os impasses de tais modelos. Portantiero (1992:19), por exemplo, já há alguns anos alertava que "precisamos desenhar uma nova relação entre o mercado e o Estado. (...) em face das opções de ou privatizar o Estado ou 'estatizar' a sociedade, necessitamos apoiar políticas que democratizem ambos, o Estado e a sociedade, compreendendo que 'desestatizar' não significa necessariamente privatizar. Propostas para uma esquerda democrática devem focar a 'esfera pública' como distinta tanto da 'esfera privada' quanto da 'esfera estatal', como o *locus* para a organização de uma sociedade autônoma".

Nesse período transicional, em que diversas experiências sociais têm sido desenhadas e implementadas, procurando ocupar um relativo vácuo criado pela necessidade de propor formas novas de gestão pública, associadas igualmente aos ideais de sociedades crescentemente democráticas, vários são os exemplos, no continente, que poderiam ser citados. Tandler (1997:9), analisando iniciativas governamentais no Nordeste brasileiro, afirma que "num avanço sob outros aspectos admirável, a comunidade de especialistas em desenvolvimento agora entende que as pressões do cliente e as consultas com ele — o cidadão, o morador das pequenas cidades, as pessoas de base — são fundamentais para aperfeiçoar o governo (...). Essa atenção aos usuários de serviços públi-

¹ Não se ignora aqui, por certo, que a noção de "democratização" não está isenta de dificuldades analíticas. Como já alertado, "(...) democratização não trará necessariamente em seu rastro o crescimento econômico, a paz social, eficiência administrativa, mercados livres, harmonia política ou o 'fim da ideologia' (...)" (Schmitter & Karl, 1991:87). Além disso, é também importante ressaltar que, para outros analistas, a democracia "deve ser entendida como a interligação da livre operação do sistema político com o sistema de normas, valores, crenças e tradições culturais que predominam no interior desse mesmo sistema político", mas nos recentes processos de transição política da América Latina há uma insuficiente compreensão "do papel a ser cumprido pelos atores políticos não-democráticos após a conclusão do processo de transição" (Avritzer, 1996:128).

cos em seus locais de atuação representa um novo avanço em relação a uma fase anterior, marcada por um desinteresse quase completo dos planejadores pelos anseios dos cidadãos". O Banco Mundial, por sua vez, reconhecendo igualmente as inconsistências de diferentes perspectivas que animavam seus projetos anteriores, os quais ignoravam as possibilidades de participação mais ativa dos beneficiários na montagem e implementação dos projetos (visando a aumentar a sua eficácia final), passou a modificar gradualmente o foco de suas propostas, atribuindo crescente poder decisório aos "clientes" dos projetos (ver, por exemplo, Bhatnagar & Williams, 1992; e Hall, 1988).

Uma noção essencial, portanto, para identificar esse período de mudanças nas orientações programáticas dos governos da região e das iniciativas implantadas por agências bilaterais tem sido exatamente a "participação social", que passou a assumir papel cada vez mais decisivo na montagem e na operacionalidade de projetos em todo o mundo. Descentralização e participação, aliás, que poderão variar expressivamente em função de diversos determinantes, sendo o principal deles, certamente, a esfera decisória que um coletivo social específico possa comandar em dada situação. Nesse sentido, uma noção decorrente e fortemente associada à descentralização e à participação social é a de "espaços públicos não-estatais", configurando modificações das dimensões públicas e da arquitetura estatal com vistas a permitir maior enraizamento social, sem perder sua característica pública. Como enfatizam Bresser Pereira e Cunill (1997:3), "a importância crescente que adquirirá o público não-estatal não se associa somente à possível pluralização dos agentes dedicados à provisão de serviços sociais, mas à necessidade de proteger os 'direitos republicanos': os direitos que cada cidadão tem de assegurar que o patrimônio público seja, de fato, público".

Este artigo analisa uma notável experiência de criação de um "espaço público não-estatal" na cidade de Porto Alegre (sul do Brasil), nos últimos nove anos. Trata-se, de fato, de um típico processo de descentralização que, sem alterar o formato e a envergadura da máquina estatal da cidade, reformulou, no entanto, quase completamente a estrutura de decisões relativa à mais central das tarefas públicas em um município, qual seja, a montagem (e implementação) de seu orçamento.

O estudo descreve e analisa as origens e o desenvolvimento do chamado "orçamento participativo" (OP-POA ou, simplesmente, OP) na cidade de Porto Alegre desde 1989, quando foi implantado pelas forças políticas vitoriosas nas eleições do ano anterior. Esse processo foi mantido pelas duas administrações seguintes, eleitas em 1992 e 1996. Todas se elegeram no âmbito de uma coalizão partidária sob o comando do Partido dos Trabalhadores, partido de esquerda que surgiu na política brasileira no início dos anos 80, como resultado direto da transição política no

país. Atualmente, esse partido possui influência razoável em algumas regiões e esferas sociais, sendo uma força consolidada no espectro político. Segundo documentos oficiais, algumas (poucas) pesquisas já realizadas e a opinião local, a experiência do OP-POA mudou radicalmente a história das relações sociais e políticas na cidade. Seus resultados promissores vão bem além das expectativas, desencadeando um processo de descentralização real, otimizando a alocação de recursos públicos, melhorando a racionalidade das decisões administrativas, diminuindo a concentração de poder nas mãos da autoridade executiva municipal e, também, entre tantos outros impactos positivos, reduzindo práticas clientelistas e, assim, ampliando a transparência geral no uso dos fundos públicos.

A despeito da escassez de estudos sobre essa experiência social, há indícios de que o OP talvez seja, de fato, uma inovação bem-sucedida.² As seções seguintes procurarão demonstrar essa afirmação, mesmo que várias mudanças freqüentemente citadas não sejam ainda tão visíveis. Houve sensível melhoria na operação dos equipamentos públicos existentes em Porto Alegre, apontando-se a maior eficiência e racionalidade administrativas e, também, mais justiça social na alocação dos recursos arrecadados. Portanto, a meta inicial de aproximar a população da administração por meio de uma proposta descentralizada chamada de "orçamento participativo", onde toda a estrutura de tomada de decisões locais seria radicalmente transformada, parece ser atualmente uma inegável realidade na cidade.

O estudo investiga primeiramente as condições que explicam o surgimento do OP-POA. O principal argumento é que um conjunto de fatores, sobretudo políticos, acabou favorecendo a implementação dessa proposta. Mas cabe também enfatizar a história associacional local, que criou um ambiente igualmente estimulador para a experiência do OP. Sustentamos que o melhor nível de condições materiais e de vida, se comparado com o do restante do país, e também a existência de uma tradição política regional que enfatiza temas sociais ampliaram as chances de aprovação social do OP-POA.³

² O estudo mais completo já realizado é, sem dúvida, o de Fedozzi (1997). Embora sucinto, também o estudo de Genro e Souza (1997) traz contribuições importantes.

³ Para ilustrar esse aspecto, basta lembrar que o estado do Rio Grande do Sul apresenta alguns dos melhores indicadores sociais do país. Por exemplo, entre as 50 melhores cidades em desempenho educacional (erradicação ou baixos índices de analfabetismo), 32 situam-se no estado. Outros indicadores sociais mostram que a expectativa de vida no estado chega a 70 anos para os homens e 75 anos para as mulheres, os mais altos índices brasileiros, e que a mortalidade infantil caiu, nas últimas duas décadas, de 52,6 para 16,5 mortes por mil crianças de menos de um ano de idade. Na cidade de Porto Alegre, este último índice caiu de 37,2 para 13,8 mortes, que é o melhor resultado entre todas as capitais brasileiras.

A seção seguinte descreve a implementação do processo, a partir de abril de 1989. Sua evolução tem mostrado uma crescente complexidade e sofisticação operacionais. Inicialmente concebida para intervir somente em decisões relacionadas com os investimentos planejados para o ano seguinte, essa experiência passou por um aperfeiçoamento ambicioso, ao permitir que moradores da cidade opinem e decidam sobre questões mais complexas e abrangentes, desde o planejamento geral da cidade até a política salarial dos funcionários da prefeitura.

A terceira seção apresenta uma rápida lista de resultados obtidos pelo OP-POA ao longo desses anos. Citam-se, por exemplo, algumas mudanças institucionais que alteraram o processo decisório, como o mecanismo indireto de justiça distributiva instituído na cidade, permitindo que bairros mais ricos transfiram recursos às regiões mais pauperizadas da cidade, graças aos critérios alocativos aprovados no OP, e também o diferenciado grau de participação entre os bairros mais organizados e as regiões mais pobres, que têm demonstrado maior interesse no processo proposto. Mencionam-se igualmente claros resultados sociais e políticos, embora estes ainda necessitem de melhor fundamentação empírica.

Tais resultados e sua discussão formam a base empírica para a discussão final deste estudo. Quais são as condições de repetição da experiência de Porto Alegre em outros locais? Argumenta-se que há um conjunto de *condições*, apresentadas neste artigo na forma de "limites", no sentido de se apresentarem talvez como obstáculos à repetição dessa experiência em outras cidades. À primeira vista, as peculiaridades locais são tantas que sugerem a impossibilidade de reprodução em outros contextos, mas uma análise mais acurada talvez indique princípios mais gerais que possam ser transformados numa metodologia universal a ser usada em outros ambientes sociais.

Origens: contexto político e história associacional em Porto Alegre

Provavelmente, dois fatores principais, contextuais e históricos, podem ser relacionados à idéia genérica de "orçamento participativo" e sua implantação em Porto Alegre. O primeiro deles relaciona-se às mudanças vividas pelo Brasil nos anos mais recentes, decorrentes da transição política. O segundo fator determinante, por sua vez, diz respeito à história das organizações sociais na cidade, característica decisiva para explicar certas ações sociais em momentos específicos. Evidentemente, as condições de infra-estrutura e de serviços urbanos, bem como outros

aspectos distintivos da cidade, não serão aqui analisadas (para uma informação genérica sobre a cidade, ver o boxe desta seção).⁴

Ao que parece, a promulgação da nova Constituição brasileira, no final de 1988, destaca-se entre outros fatores políticos que contribuíram para dar um sentido de urgência a certos temas, influenciando as decisões locais acerca da implementação do orçamento participativo. Contrariando uma história autoritária do então recém-findo regime militar, a nova Constituição modificou substancialmente o equilíbrio de poder no país, transferindo parcela relevante de responsabilidades e atribuições antes centralizadas no governo federal para os estados e as cidades. De fato, a nova Constituição: a) assinalou um novo período de descentralização política e administrativa, entendida como a forma mais racional para compatibilizar necessidades sociais com o funcionamento da máquina pública; b) tornou possível diversos mecanismos de participação direta e indireta, ao consagrar em seus preceitos diversas formas de participação, como o referendo, o plebiscito, a chamada "iniciativa popular de lei", além dos conselhos de co-gestão em diversas áreas (Benevides, 1991). É verdade que grande parte desses mecanismos ainda requer normatização e não foi completamente implementada, mas, no caso de Porto Alegre, a importância desse debate foi exatamente estimular a concretização da planejada iniciativa de participação social, repercutindo uma forte tradição da cidade, igualmente encontrada em outras regiões do estado do Rio Grande do Sul.⁵

⁴ Mas há outros argumentos que fundamentam a necessidade de iniciativas inovadoras na gestão municipal. O ex-prefeito de Porto Alegre, Tarso Genro, conhecido intelectual brasileiro, insiste, por exemplo, em razões mais amplas. Argumenta que "as demandas da sociedade tornaram-se tão diversificadas e complexas, que é preciso abrir espaços públicos não-estatais de decisão. As eleições de quatro em quatro anos [para prefeito] são insuficientes para responder às demandas da sociedade" (entrevista à *Folha de S. Paulo*, 20-3-1996). Posteriormente, ampliou tais argumentos, adiantando que "só as lutas que encaminhem exigências sobre o Estado, para controlá-lo a partir da sociedade civil, para disputá-lo com os interesses privatistas, só estas lutas que 'unem' os dispersos podem restabelecer esse vínculo do cotidiano com a história e novamente comover o imaginário popular" (Genro, 1996:5). As condições políticas e sociais da "modernidade", no entanto, não serão objeto de discussão no presente artigo.

⁵ É claro que a descentralização política não é necessariamente "boa", com resultados sempre positivos. Outras mudanças são também requeridas, para que esse processo de compartilhamento do poder de decisões seja eficaz. Teoricamente, descentralização é associada com uma capacidade de resposta aperfeiçoada do setor público, ampliando a probabilidade de melhores mecanismos de alocação de recursos e provisão de serviços públicos. Contudo, poderes concentrados no mercado, capacidade especulativa e outros tipos de intervenção em mercados podem impedir maior eficiência geral, para não mencionar que a experiência tem demonstrado que uma história democrática é fundamental para o êxito de processos de descentralização.

A cidade de Porto Alegre: principais aspectos e desenvolvimento recente

Com uma população de 1,3 milhão de habitantes e 489km², Porto Alegre tem importância econômica fundamental para o estado do Rio Grande do Sul, sendo o PIB da cidade estimado em US\$6,7 bilhões (em 1994). O município é o maior centro urbano e industrial, produzindo 12,4% do produto industrial do estado e sendo responsável por cerca de um terço da renda gerada no setor de serviços. Sua população total corresponde a 18% da população do estado (todos os dados referentes ao ano de 1992). Em termos nacionais, sua influência é principalmente política, pois algumas personalidades políticas locais serviram aos governos nacionais neste século, sendo o mais destacado o ex-presidente Getúlio Vargas (embora não tenha nascido em Porto Alegre).

Como outras capitais brasileiras, Porto Alegre também passou por um processo de urbanização acelerado nas últimas décadas. Sua população dobrou entre 1960 e 1980, mas na última década cresceu apenas 12%. É uma cidade organizada principalmente em torno dos setores de serviços e da administração governamental. A cidade já foi indicada como a capital brasileira que apresentava o melhor padrão de vida (*O Dirigente Municipal*, 22(2), dez. 1991), e são notáveis alguns de seus indicadores sociais. Não obstante, também apresenta indicadores sociais negativos em algumas áreas, principalmente a habitação para as camadas de renda mais baixa. Um terço de sua população vive em favelas, conforme indicam as estatísticas, proporção, aliás, que vem crescendo (*Carta de Conjuntura*. Porto Alegre, FEE, 2(6), out. 1992).

Num cenário que, na década de 80, foi de crescente redução das políticas federais aplicadas diretamente nos municípios, a nova administração eleita, que assumiu o governo da cidade em janeiro de 1989, foi forçada a encontrar soluções rápidas e alternativas para a visível diminuição da oferta de serviços públicos em geral. Quando foram reveladas as noções iniciais sobre o pretendido OP-POA, a reação imediata da maioria dos cidadãos de Porto Alegre talvez tenha sido de alguma curiosidade e, principalmente, de descrédito. Esse diminuto interesse inicial não é de surpreender, por várias razões. A nova administração, como era então notório, estava de mãos vazias e, de fato, não tinha um "modelo" de participação a oferecer, mas apenas um conjunto de vagas proposições, no geral meramente ideológicas, sobre participação social, associadas a uma noção, também incerta, de "democratização do Estado". Além disso, a administração anterior (do prefeito Alceu Collares, que governou de 1985 a 1988) já havia sido eleita sob firme promessa

de implantar um "programa de participação", em meio ao fervor democrático e à excitação política gerados pelo fim do regime militar em 1985. Sua administração chegou mesmo a instituir um decreto estabelecendo "conselhos populares" em toda a cidade — na verdade, uma velha idéia surgida nos anos 70, quando se formaram muitas organizações comunitárias, exigindo participação nos assuntos da administração da cidade. De modo geral, o mandato de Collares foi frustrante e errático, pois a maioria de suas promessas nunca foi implementada. Seu partido, o Partido Democrático Trabalhista (PDT), que vencera facilmente as eleições em 1985, com 42% do total dos votos — vitória esmagadora, em face dos muitos concorrentes —, é herdeiro da velha tradição "pró-trabalhista", que ainda exerce significativa influência no Rio Grande do Sul. Tendo um programa tipicamente populista, o ideário ideológico dessa força partidária é marcado por uma visão ambígua do desenvolvimento social. Programaticamente, sua orientação política costuma emprestar claro apoio à participação popular, mas, quando no comando do poder municipal, o partido desenvolveu uma prática política freqüentemente clientelista e uma estrutura centralizada, evitando a participação das associações comunitárias. Como resultado, um generalizado sentimento de frustração certamente contribuiu para os resultados eleitorais de 1988, quando uma coalizão de diversos partidos comandados pelo Partido dos Trabalhadores venceu, surpreendentemente, as eleições, obtendo 34% dos votos então computados.⁶

A história associativa de Porto Alegre assemelha-se bastante à do Rio Grande do Sul, sem dúvida o estado da Federação que exhibe maior vitalidade organizativa, inclusive em suas áreas rurais. Já em 1956, um decreto municipal abriu as portas a diversos conselhos e associações comunitárias, posteriormente irmanadas na Federação Rio-Grandense das Associações Comunitárias e de Bairros (Fracab), fundada em 1959 e com intensa atuação, particularmente entre o final dos anos 70 e meados da década seguinte. Em 1979, a federação já tinha 65 associações filiadas, apenas em Porto Alegre. Em 1983, foi fundada a União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa), consórcio de organizações forte-

⁶ Nas eleições seguintes, em 1992, já colhendo os resultados do OP-POA, o mesmo partido, novamente comandando uma aliança partidária de esquerda, obteve um segundo mandato, recebendo 41% do total dos votos. Quebrando uma tradição local, pela primeira vez um partido no poder conseguia eleger seu sucessor. Tal fato parece indicar outro resultado desse experimento, isto é, os benefícios políticos são enormes para o partido que o comanda, o que foi novamente demonstrado nas eleições de 1996, quando a mesma coalizão se elegeu pela terceira vez para o governo da cidade com enorme facilidade, já no primeiro turno, com 62% do total dos votos.

mente politizado, refletindo a liberalização política no país na primeira parte daquela década. A União esteve intensamente envolvida em diversas áreas de conflito e disputas, como habitações populares, acesso à educação, oferta de serviços de saúde nos bairros mais pobres e direitos humanos, além de outras de menor envergadura. Ao promover seu primeiro congresso, em 1985, quando estiveram presentes os representantes de 78 associações comunitárias, o documento de conclusão do evento já propunha "a democratização real de todos os níveis do Poder Executivo [municipal] (...), que permitiria uma ampla participação nos programas de administração, no planejamento, na tomada de decisões e na implementação de ações" (apud Menegat, 1995:39). Segundo diversas estimativas, existiriam atualmente em Porto Alegre em torno de 500 associações comunitárias, número aparentemente exagerado, mas que faz da cidade uma das mais dinâmicas do país, em termos associacionais.

Assim, em virtude não só do aprendizado teórico herdado da tradição política de esquerda, compartilhado por alguns grupos interessados em estabelecer "conselhos populares" ou iniciativas similares, mas também da história associativa da cidade, o fato é que havia então em Porto Alegre uma clara disposição de favorecer a difusão de novas experiências e propostas de participação popular. Em outras palavras, as idéias levadas a cabo pela nova administração, em 1989, não eram, de fato, inteiramente novas para parte da população, já engajada em tantas tentativas associacionais no passado. Aliás, em algumas regiões da cidade já existia uma sólida história de associação comunitária, e tão logo os grupos sociais dessas regiões perceberam que não era meramente retórica a proposta das novas autoridades municipais de compartilhar o processo decisório relativo ao orçamento municipal, o gradual sucesso do OP-POA simplesmente desencadeou uma "febre de participação" sem precedente na história da cidade.

Também é necessário ressaltar as idéias políticas que sustentavam a nova administração que chegou ao poder em 1989. Noções gerais e discursivas sobre participação eram conhecidas, mas sua implementação precisava ser debatida, pois os partidos agora no Executivo não possuíam nenhuma experiência administrativa anterior. A falta de um modelo prévio era o pretexto político para romper com a ortodoxia tão comum nos meios de esquerda e também para inovar teoricamente. Mencionava-se com frequência a "substantiva necessidade de fortalecer a organização da sociedade civil" com a criação de "novos mecanismos de democratização do Estado", materializando assim um "gerenciamento compartilhado da administração municipal", e essas eram noções básicas de uma agenda geral de proposições para construir a "cidadania real" na cidade. Estava claro — e isso era uma novidade para as tradições político-ideológicas si-

tuadas à esquerda — que a própria definição de democracia implicitamente assumida reconhecia os conflitos sociais não apenas como dimensão legítima das sociedades modernas, mas também como disputas sociais geradoras de um sistema político complexo, ou seja, da própria política *lato sensu*. O discurso local diria que estes eram conceitos cruciais, especialmente em sociedades desiguais como a brasileira, porque na verdade tal visão das democracias modernas seria um caminho possível, talvez o único, para compreender a participação política dos grupos sociais mais pobres, com alguma probabilidade de operar mudanças concretas. A longo prazo, dizia-se, poderiam materializar-se “novos direitos” — afinal, o objetivo principal de qualquer política democrática.

Mas cabe enfatizar que muitos dos que implementaram o OP-POA ao longo dos anos não compartilhavam facilmente dessas noções teóricas. Como foi antes ressaltado, não havia um “modelo” anterior a ser seguido, e, mesmo inspirando-se em conceitos amplos, essa experiência social foi sendo construída, efetivamente, *no processo*, com o passar do tempo, após diversas vicissitudes iniciais — que serão rapidamente referidas na seção seguinte.

Por outro lado, não havia também consenso teórico entre os partidos que integravam a coalizão vencedora; na verdade, até mesmo dentro do Partido dos Trabalhadores não havia uma ampla aceitação dos mecanismos operacionais para pôr em prática idéias tão gerais. Com as conseqüentes disputas internas acerca do curso principal a ser implementado, o ano inicial da nova administração foi algo confuso, em termos de uma orientação coordenada para o município, embora isso talvez tenha sido benéfico, por evitar que um dado “modelo” pudesse ser imposto ao processo desencadeado pelo OP-POA. Assim, cada passo foi resultado de infundáveis negociações entre as facções políticas no poder e, ainda mais importante, de um diálogo contínuo com as associações comunitárias. O produto final foi uma estrutura legítima, onde os representantes da comunidade gradualmente construíram suas fatias de poder e de comando das operações decisórias, já que o processo baseou-se em “elementos de realidade” e não apenas em orientações teóricas prévias, ampliando assim suas chances de sucesso.

O “orçamento participativo” em Porto Alegre: características e evolução

O primeiro ano da administração, inaugurada em janeiro de 1989, foi típico de gestores inexperientes, porquanto marcado por confusão de

metas e grandes dificuldades para estabelecer um plano de ação. A insolvência financeira chegara ao "fundo do poço", porque aproximadamente 98% da arrecadação destinavam-se ao pagamento de pessoal, e o número de pessoas empregadas pelo município aumentara substancialmente na administração anterior.⁷ No último dia útil de 1988, horas antes de deixar o cargo, o prefeito anterior aprovou um substancial aumento de salários, que ameaçava qualquer planejamento financeiro para o ano seguinte. Além disso, o controle do Executivo e o gerenciamento administrativo foram afetados por vários imprevistos, e, como o sistema de impostos não era indexado, as finanças da cidade não puderam acompanhar os altos índices de inflação vigentes à época. A promessa política, na campanha eleitoral, de implementar políticas destinadas às áreas mais pobres, junto com a realidade financeira adversa herdada do governo anterior, deixou a nova administração hesitante e incerta em seus primeiros meses.⁸

Nesse contexto de confusão administrativa e falta de recursos, uma ação vigorosa, que muito contribuiu para "despertar" alguns setores e regiões, foi o SOS Porto Alegre, cujo objetivo era mostrar claramente à cidade que a nova administração queria realmente "servir à população". Um grande número de funcionários foi recrutado e enviado "para as ruas", num esforço que reuniu de 200 a 500 servidores trabalhando intensamente, a cada semana, numa área específica da cidade. O propósito não era apenas tornar-se visível, mas realizar obras públicas pequenas e baratas, estreitando os contatos pessoais com a população em geral e os líderes das organizações regionais. Quando a população foi convidada pelo governo municipal a participar das primeiras

⁷ Atualmente, a prefeitura de Porto Alegre emprega aproximadamente 25 mil funcionários.

⁸ O principal fator de perturbação, em 1989, certamente foi a decisão de intervir no sistema de transporte público da cidade. Aproximadamente um terço é estatal e o restante é privado. O governo municipal fundou-se em atribuições legais que lhe davam o direito de intervir, afastando todos os permissionários temporariamente, alegando corrupção, abuso econômico e formação de cartel, tendo como resultado preços de passagens considerados extorsivos. A ação gerou forte crítica nos meios de comunicação de massa, mas nenhuma outra reação mais expressiva. O objetivo de conter o preço das passagens, no entanto, não foi alcançado, devido aos custos crescentes num período inflacionário e à necessidade de subsídios para todo o sistema, se a meta fosse manter as tarifas mais baixas. Depois de um ano, a municipalidade abandonou a intervenção em meio a um sentimento de fracasso (pois não reduziu os preços do transporte público), embora colhendo um resultado positivo, qual seja, o conhecimento "de dentro" do sistema. Depois da intervenção, as relações entre a prefeitura e o sistema privado de transporte coletivo alteraram-se totalmente, amadurecidas pela disputa gerada e, desde então, não tem havido maiores conflitos, pois foi alcançado um nível de transparência inédito, que tem permitido um diálogo permanente entre as partes.

reuniões do OP-POA, em abril, tal ação revelou-se instrumental e eficaz, em virtude da rede de relacionamentos que foi então concretizada.

Ao mesmo tempo, a nova administração tentou implementar um rigoroso controle financeiro, procurando os devedores e planejando novas ações para evitar a evasão de impostos, numa desesperada tentativa de resgatar sua capacidade de investimento. Submeteu vários projetos à Câmara de Vereadores, em sua maioria aprovados. Assim, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), uma das principais fontes de arrecadação municipal, foi modificado, e sua incidência aproximou-se dos parâmetros existentes em outras cidades brasileiras, sendo também transformado numa escala progressiva. Outra modificação imposta pelas novas leis foi a indexação de certas taxas municipais, como a de recolhimento do lixo e de distribuição de água, entre outras. A indexação dos impostos foi, de fato, a principal vitória obtida na Câmara de Vereadores, considerando os assustadores índices inflacionários que na época assolavam a economia brasileira — entre 1989 e 1993, por exemplo, os índices de inflação no Brasil tiveram uma alta impressionante, chegando a mais de 1.000% ao ano. Depois da indexação, a perda financeira devida ao chamado "imposto inflacionário" foi estancada, e o município pôde até ser capaz de manter aplicações financeiras no mercado de capitais. Essa foi a situação no primeiro ano — a prioridade era recuperar as finanças municipais e tentar estabelecer novos critérios para as ações governamentais.⁹ Nesse contexto de circunstâncias problemáticas, a proposta do "orçamento participativo" foi apresentada, vindo a lume em abril de 1989.

O formato organizativo e sua operacionalidade

Tomada a decisão de introduzir os diferentes setores sociais organizados da cidade nas estruturas decisórias do governo municipal, o primeiro desafio foi propor um conjunto de ações fundado em algum tipo de identidade comunitária, ou seja, numa regionalização da cidade. Teoricamente, essa subdivisão reformulada iria simplificar as operações

⁹ A principal reforma tributária, baseada no princípio de que "*quem tem mais, paga mais*", foi finalizada somente em 1990, após intensas negociações na Câmara de Vereadores, onde o Partido dos Trabalhadores e seus aliados não tinham mais do que um terço dos votos, nos dois primeiros mandatos. Como resultado, os impostos elevaram-se, em termos reais, aproximadamente 132%, comparando-se o ano de 1992 com o anterior. Desnecessário enfatizar que esta recém-adquirida saúde financeira é que tem sido o principal fator de atração para a experiência do OP-POA.

e magnificar os resultados potenciais, pois o diálogo seria entre o governo e as já existentes associações comunitárias, e provavelmente esse novo padrão de relações com a cidade incorporaria não apenas aspectos urbanos, mas também homogeneidades sociais e econômicas locais. Até aquele ano, a única subdivisão era a oficial, estabelecida em 1979, que dividia a cidade em quatro regiões, elegendo cada qual um conselheiro e constituindo, os quatro, o Conselho Comunitário de Porto Alegre. Não admira que esse conselho nunca funcionou adequadamente, mostrando persistente ineficiência para tratar de um cenário urbano muito mais complexo, na maior parte do tempo nem sequer reconhecido pelas autoridades da cidade. Com o crescente número de associações comunitárias, a maioria formada nos anos 80, o formato desse conselho revelou-se totalmente limitado. Portanto, uma das primeiras ações propostas, quando o OP-POA foi implementado, foi reorganizar o conselho, com uma alteração fundamental: as próprias associações comunitárias decidiriam como a cidade deveria ser subdividida, e a nova administração insistia em que o conselho recém-reformulado não seria ignorado nos processos decisórios instituídos.

As associações comunitárias foram então convocadas para um debate coordenado pela Uampa, e o resultado foi uma transformação radical da regionalização da cidade, que foi subdividida em 16 regiões. Tais regiões não se referiam a divisões cartográficas ou convencionais, mas à identidade da comunidade, e, ainda mais, tal divisão não foi formalmente submetida pelas autoridades municipais à Câmara de Vereadores. Pelo contrário, resultou de um "grande pacto" firmado pelas associações comunitárias e aprovado pelo Poder Executivo. Também foi decidido que as próprias regiões escolheriam os delegados que iriam representar cada uma delas. Uma metodologia preliminar para o processo foi também aprovada e proposta para ser discutida com as autoridades governamentais. Mais tarde, quando o OP-POA mostrou-se bem-sucedido, atraindo participação crescente, essa primeira subdivisão passou a exigir novas subdivisões, e atualmente há nove regiões que comportam novas "microrregiões", num total de 28 dessas pequenas sub-regiões.

Aqui há dois aspectos relevantes a serem mencionados. Primeiramente, cabe enfatizar que a decisão de integrar as associações comunitárias na estrutura do mandato municipal talvez tenha sido tensa, mas não gerou nenhum conflito significativo nem disputas graves entre as autoridades municipais e o "movimento comunitário". Não se pode esquecer que muitas das novas lideranças municipais eram oriundas de movimentos sociais, alguns tendo sido inclusive dirigentes comunitários. O diálogo proposto era, na verdade, entre pessoas que já mantinham algum relacionamento anterior e, enquanto governantes, também conheciam a realidade das comunidades locais, não tendo uma perspectiva burocrática ou livresca dos problemas existentes.

O outro aspecto, que discutiremos em outra seção, foi a decisão política de evitar a institucionalização do processo em curso, impedindo-o de subordinar-se à Câmara de Vereadores, ou seja, não aceitar qualquer tipo de carimbo oficial sobre o OP-POA, exceto a aprovação "interna" e autônoma das próprias associações. Talvez esse procedimento refletisse a histórica suspeita que as associações comunitárias mantinham diante das costumeiras promessas governamentais, que nunca se materializavam. Decidiram então que o OP manter-se-ia inteiramente autônomo, rejeitando qualquer dominação pelo município, diretriz obviamente em acordo com a compreensão política das novas autoridades. Essa foi uma decisão emblemática, pois garantia a "soberania do controle associativo", que era um dos objetivos principais desde o início do processo. Mas a decisão também reabriu um velho debate sobre os limites desse processo de democracia direta, diante das possíveis mudanças políticas no futuro, se não forem introduzidas salvaguardas para manter a integridade do processo em situações de mudança na orientação política do município.

O aprendizado propiciado pelo OP-POA demonstrou que há inúmeras dificuldades, quando o processo "começa". Primeiro, uma cultura política usualmente fundada em relações clientelísticas, que pode mesmo desmoralizar a participação popular na *politics at large*. O descrédito nas propostas do governo e nas instituições políticas é um sentimento generalizado e compartilhado pela maioria dos cidadãos, porquanto reforçado por uma série de administrações governamentais (em todos os níveis) notavelmente incompetentes e corruptas. Outras barreiras eram, na ocasião, a inexperiência das novas autoridades, a falta de recursos nos primeiros anos, um conjunto de demandas bastante diferenciado por parte das regiões (algumas com *status* associacional mais elevado do que outras) e também uma persistente dependência de muitas organizações em relação ao poder público municipal.

Desde o início, o "orçamento participativo" de Porto Alegre consistiu numa série de reuniões deliberativas, que ocorrem entre os meses de março a junho. Há duas destas reuniões que são as principais, coordenadas pelo município, chamadas de *rodadas*, mas que são precedidas por diversas reuniões menores, organizadas pelas próprias comunidades, e também por uma série de reuniões que ocorrem entre as duas *rodadas*. O número e a pauta dessas reuniões "não-oficiais" (pois não há controles e registros sobre elas) dependerão, por certo, da vitalidade organizativa de cada região, e as lideranças comunitárias poderão valer-se do apoio técnico do município, se necessário. Os temas principais a serem discutidos nas duas rodadas são definidos pelas autoridades governamentais encarregadas de uma região específica, em conjunto com as lideranças comunitárias, e não se restringem apenas a obras

públicas. Desde 1994, vêm ocorrendo reuniões voltadas para temas destinados a atrair, em particular, outras associações, como os sindicatos e as organizações de profissionais, bem como setores de classe média não interessados nas rodadas ordinárias do OP. Estas são as *plenárias temáticas*, a serem discutidas mais adiante.

Na primeira rodada, o município: a) apresenta suas ações e a prestação de contas do ano anterior, esclarecendo, em particular, se o chamado "plano de investimentos" aprovado (PI) funcionou ou não e, neste último caso, justificando ocasionais mudanças. Esse é, efetivamente, um *momento de avaliação pública do governo municipal*; b) submete aos representantes da comunidade presentes e à população em geral o seu PI para o ano corrente, com uma detalhada explicação das obras públicas decididas no ano anterior — quais estão em curso, quais irão começar e quando etc.; c) antecipa o nível potencial de recursos financeiros disponíveis para o próximo ano e recebe e discute novos critérios e métodos de implementação do OP na própria região. Em suma, o município deve coordenar informações para três anos de rotina administrativa. Essa é a razão pela qual a especialização técnica é requisito essencial na prática do OP. Na primeira rodada, a comunidade, por sua vez, elege os delegados que irão atuar na região, na proporção de um delegado para cada 10 cidadãos (maiores de 16 anos) presentes à reunião. Nos anos recentes, depois que essas reuniões tornaram-se assembleias de massa, foi decidido que essa proporção, a partir de 1996, seria de um delegado para cada 20 indivíduos presentes na primeira rodada.

Entre as duas rodadas, os delegados contatam as pessoas e discutem suas demandas em função da capacidade de investimento possível informada pela prefeitura e, mais importante, decidem sobre as prioridades gerais — por exemplo, educação, serviços de saúde, obras de pavimentação etc. —, bem como sobre uma lista de demandas específicas, dentro de cada prioridade geral. Por exemplo, qual será a rua a ser pavimentada primeiramente; se será construído um posto de saúde ou reformado aquele já existente etc. Como o total de investimentos é conhecido e obviamente não cobre todas as demandas apresentadas, esse é um período de intensas negociações e acordos internos sobre as prioridades e demandas existentes. Não havendo consenso, então a segunda reunião principal (segunda rodada) votará sobre qualquer questão em disputa.

Também é importante notar que a implementação do OP-POA criou uma rara oportunidade de avaliação do desempenho geral do governo e também de suas rotinas setoriais e ações operacionais. Uma "coerção positiva" é crescentemente exercida sobre a administração como um todo, quando ela é submetida à prestação de contas pública. Em consequência, desempenhos administrativos insatisfatórios são fa-

cilmente detectáveis e podem ser modificados, não em função de interesses particularistas, mas pela legitimidade social indiscutível que o processo confere a essas situações, quando ocorrem. Não existem ainda estudos específicos relacionando o controle social de órgãos setoriais com a melhoria de seu desenvolvimento, mas muitos observadores insistem nessa relação.

Quando da segunda reunião principal (segunda rodada), escolhem-se os dois conselheiros da região para integrar o Conselho do OP, formalmente denominado Conselho Municipal para o Plano e o Orçamento de Governo — ou COP, que significa Conselho do Orçamento Participativo (também formado por conselheiros das “plenárias temáticas”, discutidas a seguir, e outros representantes). Nessa segunda rodada, a população local também escolhe as prioridades da região em que o município deverá investir. Os delegados formam o Fórum de Delegados da região e devem acompanhar todas as obras públicas em curso, informar a população do andamento do que for aprovado, receber novas demandas e levá-las ao COP, além de manter contatos estreitos com os conselheiros do OP da região.

É interessante observar que as rodadas são também uma ocasião especial para o governo municipal submeter suas idéias sobre a cidade; os secretários, as autoridades técnicas e o próprio prefeito comparecem a todas elas. Quando apresentam qualquer proposta específica, esta é discutida pelos presentes e aceita ou não, por maioria simples. A presença de autoridades do governo foi uma decisão política das administrações que implantaram o OP e tem sido interpretada como um gesto muito positivo por todos os participantes. De acordo com um dos mais influentes coordenadores governamentais do OP, “a própria existência de uma *relação direta* entre os principais membros do governo e a comunidade é fundamental, em particular para o primeiro escalão. Essa postura, que não pode ser ocasional, revela respeito pela comunidade, que também quer dialogar com aqueles que estão no topo, e é crucial para formar o perfil de um governo *que é e quer parecer* aberto e democrático. Além disso, tem um profundo impacto educacional sobre a população e sobre o próprio governo” (Lima, 1995:2-3, grifo do autor).

Quando é completada a segunda rodada em todas as regiões (geralmente no início de julho), o Conselho do OP (COP) é formalmente instalado e torna-se a mais importante esfera administrativa para determinar o orçamento municipal, pois tem a palavra final sobre qualquer assunto relacionado ao mesmo, contando somente com o apoio técnico fornecido pelo governo. As reuniões podem ser assistidas por qualquer cidadão interessado, e com o passar do tempo o COP tem gradualmente interferido em outros assuntos do governo, como a política salarial do município e o plano de carreira dos servidores, as políticas setoriais e

assim por diante. Toda a capacidade de mobilização do OP-POA converge assim para o COP, que deve ter portanto uma representatividade e um poder reais em matérias relativas ao orçamento. A primeira reunião do COP, em setembro de 1989, foi acompanhada por aproximadamente 200 lideranças comunitárias, na ocasião um tanto céticas sobre o futuro da proposta, estando o governo em difícil situação. Não havia efetivamente recursos disponíveis, e estava em vigor uma intervenção no serviço municipal de transportes. Não admira que, sob condições tão frágeis e não sendo capaz de cumprir com todas as decisões do OP daquele ano, o município tenha registrado relativa diminuição do interesse popular, quando as novas rodadas foram convocadas em 1990.

O Conselho do OP foi inicialmente formado por dois conselheiros (e dois suplentes), eleitos em cada região, bem como por um representante do sindicato dos funcionários da prefeitura e outro indicado pela Uampa. Há também dois representantes do governo, os quais, porém, não têm direito a voto em nenhuma situação. Todos têm mandato de um ano, podendo ser reeleitos (ou indicados) somente para um segundo mandato consecutivo. O COP reúne-se uma vez por semana e coordena todo o processo de preparação do orçamento e do plano de investimentos do município. De acordo com estipulações legais, o documento final deve ser submetido formal e oficialmente à Câmara de Vereadores antes de 30 de setembro. Se a Câmara aprovar as decisões do COP, o documento tornar-se-á o roteiro orçamentário a ser posto em prática no ano seguinte. A partir de 1994, o COP também passou a ser integrado por dois conselheiros eleitos em cada uma das cinco plenárias temáticas então constituídas. Assim, atualmente 44 conselheiros-representantes têm assento no Conselho do OP.

Depois de instalado, o COP tem suporte técnico do Gabinete de Planejamento (Gaplan), diretamente ligado ao prefeito e que foi constituído em 1990, quando se decidiu a centralização do OP, a fim de dirigir o processo de maneira coordenada e tecnicamente correta. Após persistente debate, o COP e o Gaplan combinam as prioridades das regiões com a disponibilidade financeira e os requisitos técnicos e legais (elaborando a chamada "matriz orçamentária"). Todos os órgãos e secretarias municipais integram o processo, apresentando dados apropriados e fornecendo estudos técnicos, quando requeridos. Às vezes, as decisões iniciais podem mostrar-se inviáveis, por diversas razões, e o COP tem que aprovar as mudanças nas demandas decididas numa região específica. A meta principal é preparar um orçamento detalhado, que deverá harmonizar as demandas e a viabilidade financeira.

A próxima tarefa é preparar o "plano de investimentos" (PI), e para tanto se adota um conjunto de critérios gerais. São parâmetros regionais visando a equilibrar as diferenças entre as regiões e que, no início, foram

os seguintes: a) ausência de serviços públicos e/ou infra-estrutura na região; b) proporção da população em áreas de extrema deficiência de serviços e/ou infra-estrutura na região; c) população total em cada caso; d) situação de mobilização popular predominante em cada região; e) importância da região para a organização da cidade. Os dois últimos critérios refletiam provavelmente a excessiva ideologização no primeiro ano da nova administração e foram mais tarde abandonados. Ambos foram substituídos por outros critérios chamados "prioridades da região", restando portanto quatro conjuntos de critérios para ponderar as diferenças entre as 16 regiões que constituem o OP-POA. A partir de 1996, o critério *b* também foi abandonado, sob o argumento de que está amplamente contemplado pelo critério *a*. Em suma, existem presentemente três conjuntos de critérios: i) ausência de serviços e/ou infra-estrutura; ii) população total da região; e iii) prioridades escolhidas pela região *vis-à-vis* prioridades da cidade decorrentes da escolha de *todas* as regiões.¹⁰

Portanto, ao discutir novos investimentos, os passos e procedimentos lógicos a serem seguidos são os seguintes:

1. Em todas as reuniões de cada região, um grupo de prioridades é discutido e selecionado. Essa tarefa segue uma regra comum: a região escolhe, em ordem decrescente de importância, quatro das sete prioridades ditas "padrão" (saneamento básico; regulamentação fundiária e dos assentamentos humanos; transporte e circulação; educação; serviços de saúde e pavimentação de ruas, incluindo sistemas de água e esgotos e, como última prioridade possível, a organização da cidade). Às quatro prioridades que cada região seleciona são atribuídos pesos, da mais alta (4) à mais baixa (1). Os campos restantes de prioridades possíveis também são situados numa hierarquia, mas sem pesos.
2. Quando se completa a segunda rodada do OP-POA, somam-se todas as indicações (ponderadas) e então é possível saber quais são as três principais prioridades selecionadas para o ano seguinte, para toda a cidade, como resultado das escolhas de todas as 16 regiões. Para 1994, por exemplo, as regiões decidiram (em 1993) que o item regulamentação fundiária (incluindo a oferta de novas habitações e o reassentamento de populações marginalizadas) seria a principal prioridade, mas já em 1995 e 1996 a prioridade máxima decidida foi a pa-

¹⁰ É por essa razão que a crítica de Giambiagi (1997), apontando a "falta de critérios de decisão, em caso de conflito" [entre regiões], encontrou solução no âmbito do OP-POA, pois há critérios para todos os passos e, ainda mais relevante, todos eles amplamente discutidos, contando portanto com ampla legitimação social.

- vimentação de ruas — decisão que muitas vezes deve necessariamente incluir saneamento básico, pois toda rua pavimentada precisa de sistemas regulares de água e esgotos.
3. Quando a ordem de prioridades é concluída, de acordo com a seleção da região, é então o momento de confrontá-la com os parâmetros antes mencionados ("parâmetros regionais") e de estabelecer a distribuição de recursos financeiros entre as regiões. Com o passar dos anos, o uso desses parâmetros (ou critérios) regionais tornou-se mais e mais sofisticado, de maneira a estabelecer uma alocação final dos recursos que seja tão próxima quanto possível de uma distribuição ideal e absolutamente justa. Portanto, esses critérios ganharam maior especificação, para melhor reconhecer as diferenças regionais e levar a uma divisão apropriada dos recursos disponíveis. Em 1996, por exemplo, todos os três critérios foram subdivididos em categorias internas diferentes (cada qual implicando diferente peso), e, mais adiante, as discussões do OP-POA decidiram atribuir pesos diferentes a cada um dos critérios, como indicado na tabela 1.
 4. Depois de ponderar o peso de cada critério e respectivas notas obtidas para cada região, é possível chegar a uma nota final para uma região específica e descobrir a proporção relativa que caracteriza determinada região, em relação ao total. Essa proporção indicará pois a alocação de recursos para aquela região, com relação a uma prioridade particular. Para ilustrar esse mecanismo e a crescente complexidade do sistema operacional do OP, poder-se-ia considerar a primeira prioridade decidida em 1995, que foi a pavimentação de ruas. De acordo com o peso dessa prioridade, medida em contraste com as outras, concluiu-se que seria possível pavimentar 23km no ano seguinte; a partir da matriz de pesos ponderados para cada região, esse total foi então distribuído entre as 16 regiões, definindo-se, em cada uma delas, as ruas e a metragem das obras — o que constará dos "cadernos de obras" a serem distribuídos a toda a população.
 5. Quando o orçamento e seu plano de investimentos estão prontos e aprovados pelo COP, tornam-se uma "proposta de lei" que é submetida à Câmara de Vereadores, onde é analisada e votada. Se aprovada, torna-se lei. Seguindo tal sucessão de passos, entretanto, o orçamento e suas determinações encerram grande legitimidade social, e os vereadores geralmente os examinam com pouca margem de manobra para apresentar alterações. Essa é uma consequência concreta da redução do papel da Câmara de Vereadores causada pela instituição do OP-POA, e aquela não reagiu por algum tempo. Em 1995,

contudo, uma proposta de "regulamentar" o processo foi submetida por um vereador de oposição, mas sem sucesso.

Tabela 1

Critério a: Carência de serviços públicos e/ou infra-estrutura na região [peso 3]

Até 25%:	nota 1
26 a 50%:	nota 2
51 a 75%:	nota 3
76 a 100%:	nota 4

Critério b: População total da região, em milhares [peso 2]

Até 49,9:	nota 1
50 a 99,9:	nota 2
100 a 199,9:	nota 3
acima de 200:	nota 4

Critério c: Prioridade da região em relação às prioridades da cidade [peso 3]*

Quarta em diante:	nota 1
Terceira prioridade:	nota 2
Segunda prioridade:	nota 3
Primeira prioridade:	nota 4

* Confrontam-se aqui as prioridades decididas para a região específica com o conjunto de prioridades decidido para toda a cidade.

Para alcançar tal precisão, a experiência do OP-POA certamente passou por muitas mudanças nesses quase nove anos. No primeiro ano efetivo de sua vigência, que foi 1990 (pois o ano de 1989 foi largamente experimental), por exemplo, o COP decidiu concentrar a maior parte dos investimentos nas cinco regiões mais pobres da cidade. Assim, em 1991, 70% da capacidade total de investimentos foram aplicados nessas regiões. Tal decisão revelou-se altamente controversa e gerou acirrado debate, não se repetindo mais. Os conselheiros do COP chegaram à conclusão de que, em qualquer cenário realista, nenhuma necessidade social dos setores mais pobres seria inteiramente erradicada somente como resultado da aplicação dos recursos municipais, e, se persistissem na decisão de concentrar os recursos, tal fato seria injusto com as demais regiões. Desde 1991, portanto, os passos já descritos têm sido a norma geral seguida.

As plenárias temáticas

As reuniões para discutir outros temas de interesse geral (e não os interesses estritamente locais das regiões) foram especialmente incentivadas pela segunda administração, eleita em 1992. No ano seguinte, com a clara consolidação do OP-POA e com tantos resultados concretos já colhidos, incluindo a crescente participação popular, o município tomou novamente a iniciativa e propôs o aprendizado do OP em outras esferas, inclusive no planejamento global da cidade. Assim, o governo criou um projeto chamado Porto Alegre Mais — Cidade Constituinte. De modo geral, esse projeto pretendia trazer respostas para as questões gerais pertinentes à cidade como um todo, provavelmente estabelecendo firme orientação para o futuro de Porto Alegre.

Assim, o governo também propôs vários grupos de discussão específica, que produziram dezenas de resoluções que foram apresentadas e discutidas no I Congresso da Cidade de Porto Alegre, ocorrido em dezembro de 1993. Essa experiência demonstrou que era viável ampliar os interesses e atrair setores sociais (especialmente setores de classe média e pequenos empresários) que ainda se mantinham distantes da estrutura do OP-POA. Os segmentos de classe média que costumavam participar das fases iniciais do processo eram aqueles também motivados pela militância política e partidária, mas, em geral, outras frações dessa classe não envolvidas em atividades políticas tinham interesse apenas marginal no OP-POA. Os empresários, por outro lado, não demonstraram interesse em participar da experiência, exceto em casos específicos, particularmente os microempresários, que se mostraram cada vez mais atraídos pelo processo (*Jornal do Brasil*, 31-10-1993). Segundo pesquisa realizada em 1993, 67% dos que participaram das rodadas eram assalariados de baixa renda, recebendo até três salários mínimos (apud Fedozzi, 1994:26).

Para a constituição das "plenárias temáticas", selecionaram-se cinco temas e, depois, realizaram-se as reuniões relativas ao ciclo de 1994 do OP-POA. As "temáticas" foram organizadas segundo os mesmos preceitos operacionais do OP, e cada uma delas teve o direito de indicar conselheiros para o COP. Em certa medida, as temáticas conseguiram atrair novos setores e, em particular, deram maior qualidade e complexidade às orientações propostas pelo OP. Sua abordagem qualitativa aprofundou o processo, servindo assim de complemento para o localismo costumeiro que é típico das reuniões das rodadas das regiões. Cinco temas foram escolhidos para as discussões: a) organização da cidade e desenvolvimento urbano; b) saúde e assistência social; c) desenvolvimento econômico e sistema de impostos; d) transporte e circulação; e e) educação, cultura e lazer.

O "ciclo" anual do orçamento participativo

Depois das modificações que gradualmente aperfeiçoaram o OP-POA e o tornaram rotineiro, foi então possível identificar o "ciclo" de atividades e as operações que caracterizam essa experiência de administração social do orçamento da cidade de Porto Alegre. O quadro a seguir mostra as diferentes épocas do ano em que se materializa o processo. Cabe notar, no "ciclo", a participação diferenciada dos órgãos do governo e as várias instâncias da sociedade civil.

Calendário anual do OP-POA

Governo	Sociedade civil
♦ Fevereiro [Conselheiros do OP em férias]	♦ Março [Regiões e plenárias temáticas: preparativos para a primeira rodada]
	♦ Março/abril [Primeira rodada nas regiões e plenárias temáticas]
♦ Maio/junho [Demandas setoriais são preparadas]	♦ Março/junho [Reuniões intermediárias nas regiões e nas plenárias temáticas]
	♦ Junho/julho [Segunda rodada nas regiões e nas temáticas — prioridades e agenda de demandas]
♦ Agosto [Gaplan coordena demandas internas com as demandas das regiões e das temáticas. Elabora uma primeira proposta com o COP]	♦ Agosto [COP é instalado. Discussões sobre critérios e alocação de recursos]
	♦ Agosto/setembro [COP discute e aprova o orçamento]
♦ Setembro [O novo orçamento segue para a Câmara de Vereadores]	
	♦ Setembro/novembro [COP discute investimentos setoriais e outras políticas específicas]
♦ Novembro [A Câmara vota o novo orçamento]	

Nesse ponto, é importante enfatizar que as vicissitudes desse processo, no primeiro ano de sua implementação, tornaram necessário concentrar seu comando nas mãos do prefeito e de seus assessores mais próximos. Foi uma decisão crucial que teve visível repercussão política, mas mostrou-se decisiva para evitar o fracasso da experiência naquele momento. Seria coerente esperar que a Secretaria Municipal de Planejamento, por exemplo, coordenasse a implementação do OP-POA sob seu abrigo institucional. Os primeiros meses da nova administração, em 1989, no entanto, mostraram que essa secretaria tinha reduzida agilidade operacional, o que resultou na decisão de centralizar todas as operações do OP-POA nas mãos do gabinete do prefeito. A Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), formalmente existente desde 1981, foi reorganizada, e em 1991 criou-se também uma nova estrutura, o Gaplan, antes mencionado. A seguir, ocorreram conflitos com a Secretaria de Planejamento, pois esta foi marginalizada em todo o processo e somente mais tarde tornou-se um órgão municipal de sustentação do OP, como todas as demais secretarias. Porém essa decisão foi da maior importância e criou as possibilidades objetivas para o sucesso das operações do OP, com uma equipe tratando de estabelecer relações com as associações comunitárias, e outra organizando tecnicamente, na estrutura do governo, as ações conducentes a viabilizar as demandas aprovadas no processo.

A CRC atua, pois, como órgão mediador, vinculando as autoridades municipais com as lideranças comunitárias e mantendo estreita relação com suas associações. Ao longo dos anos, a CRC desenvolveu "ouvidos sensíveis" e foi capaz de traduzir rapidamente as demandas sociais em ações governamentais, quando possível — por exemplo, antecipando informações e conhecimentos técnicos e preparando-se para as rodadas e outras reuniões. O Gaplan, por sua vez, "traduz" as demandas comunitárias em formatos orçamentários e produz estudos de viabilidade técnica e econômica. É também responsável pela proposta preliminar do orçamento e do plano de investimentos, que é apresentada ao COP para análise e, se aprovada, enviada à Câmara de Vereadores.

Há um segundo estrato de mediação. Por um lado, os chamados "assessores de planejamento" (conhecidos pela abreviatura "asseplas"), que são especialistas do governo encarregados de "horizontalizar" o processo dentro da estrutura municipal, integrando as decisões preliminares do Gaplan e do COP com as diversas secretarias e agências municipais, solicitando estudos técnicos, além de outras providências. Por outro lado, há também os "coordenadores regionais do orçamento participativo" (conhecidos pela abreviatura "crops"). Há um "crop" para cada região, o qual é encarregado de relacionar-se com as associações e lideranças comunitárias, mantendo contato permanente nas regiões, coletando demandas e ini-

ciativas locais, ajudando a organizar reuniões patrocinadas pelas associações locais e apoiando suas lideranças na preparação para as rodadas. Um "crop" deve também estar preparado para fornecer quaisquer informações requeridas pelas associações comunitárias. Finalmente, há o "fórum de assessores comunitários" (conhecido como "fascom"), que reúne todo o grupo dos membros de governo encarregados de estabelecer relações com as comunidades — aqueles já mencionados e outros que trabalham para cada uma das secretarias específicas. Esse fórum tenta harmonizar as ações e implementar políticas globais sustentadas pelo município.

Isto posto, uma lição a ser tirada da experiência de Porto Alegre é que a coordenação centralizada talvez seja essencial para garantir os passos iniciais e a adesão interna das estruturas governamentais.

Sobre a participação da população porto-alegrense

Uma questão-chave no desenvolvimento do OP-POA é investigar seus resultados efetivos, em termos da participação e do interesse da população. Um panorama dos primeiros nove anos apresenta dois períodos distintos, o primeiro cobrindo os dois anos iniciais, e o segundo começando em 1991. No primeiro, um número considerável de dificuldades, já mencionadas, impediu um desenvolvimento mais consistente das propostas do OP. Por causa dessa incerteza inicial e de uma série de obstáculos, a participação da população não foi significativa no primeiro ano, e no segundo, ainda mais reduzida.¹¹ A justificativa costumeira para esse fato é que o nível de investimentos planejado para 1991 era irrelevante, pois naquele ano o orçamento estava enormemente comprometido com a manutenção da máquina governamental do município. Depois de 1991, entretanto, a arrecadação aos poucos recuperou-se, o nível de investimentos elevou-se e, assim, o interesse da população também cresceu. Com a potencial materialização das demandas, o OP-POA passou a exercer crescente atração nas regiões.

Em termos de participação social nas atividades e reuniões organizadas pela estrutura do OP, a preocupação inicialmente era estimar o nú-

¹¹ É também possível que a menor participação, em 1990, tenha sido resultado das fortes críticas dos meios de comunicação ao já mencionado processo de intervenção no sistema público de transportes. Em relação ao nível de investimentos aplicados no OP-POA, o município tem sido capaz de oferecer crescentes volumes de recursos (em proporção à arrecadação total), provavelmente altos, se comparados com outras capitais brasileiras. Os valores atingiram US\$54 milhões em 1992 e US\$82 milhões em 1994; em 1996, chegou a aproximadamente US\$70 milhões o total a ser aplicado em investimentos na cidade.

mero total de participantes. Mais recentemente, todavia, preferiu-se avaliar a qualidade destes, por sua representatividade, ao invés do simples número de pessoas presentes às rodadas. A presença de lideranças "autênticas" das associações comunitárias parece ser hoje mais importante que a de participantes ocasionais, sem sólidos laços com suas comunidades. Especialmente quando se trata das plenárias temáticas, a presença de profissionais reconhecidamente competentes, por um lado, e a de líderes representativos de associações profissionais, por outro, são a garantia de que eles irão sustentar todo o processo gerado pelo OP nesse âmbito. Não existem até o momento pesquisas que analisem as características dos participantes, mas observações assistemáticas mostram que há regiões onde muitas pessoas foram levadas a participar das reuniões do OP para "engrossar o número" e assim eleger mais delegados e exercer mais pressão para definir prioridades que respondessem às demandas locais. Num processo tão ambicioso como esse, era de se prever tais manobras, mas com o tempo elas foram diminuindo. A preocupação atual com a representatividade é consequência inevitável de toda a experiência, na medida em que se busca um "refinamento" real da noção de representação em cada região. Nesse sentido, o município tem necessitado de "lentes" de maior grau para perceber o nascimento de outras associações na região, a representatividade real das novas lideranças, o significado das disputas locais e dos conflitos regionais, e assim por diante. Ainda assim, com o aumento da participação e visando a garantir que os delegados e conselheiros no COP representassem as minorias, decidiu-se que, a partir de 1996, a seleção de delegados e conselheiros em qualquer reunião do OP obedeceria a critérios de proporcionalidade, como indica a tabela 2.

Tabela 2

Proposta de votos recebidos (%)	Conselheiros efetivos a serem eleitos	Conselheiros substitutos a serem eleitos
até 24,9	—	—
25,0 a 37,5	—	1
37,6 a 44,9	—	2
45,0 a 55,0	—	2
55,1 a 62,5	2	—
62,6 a 75,0	2	1
75,1 a 100,0	2	2

A tabela 3 resume a participação total em ambas as rodadas organizadas nas 16 regiões do OP-POA nos últimos dois anos, incluindo também a presença total nos cinco grupos que compõem as plenárias temáticas, que começaram em 1994. Vale notar que todas as reuniões do OP, em qualquer caso (incluindo as reuniões menores, preparadas pelas próprias comunidades), exigem listas de presença assinadas, que registram nome completo e respectivos endereços. Os registros relativos às rodadas são arquivados pela CRC.

Tabela 3
Participação da população no OP-POA, números totais das rodadas e das plenárias temáticas, 1994 e 1995¹²

Ano	Rodadas		Plenárias		Total
	I	II	I	II	
1994	2.638	7.000	598	1.011	11.247
1995	6.855	4.957	1.640	806	14.258

Os últimos dados disponíveis, relativos às discussões do orçamento de 1997 realizadas no primeiro semestre de 1996, mostram que o ritmo de crescimento da participação da população se manteve, em comparação com os anos anteriores. Numa única reunião regional, por exemplo, realizada na localidade de Lomba do Pinheiro (situada na região de número 4), por ocasião da primeira rodada de 1996, estiveram presentes cerca de 800 cidadãos (*Correio do Povo*, Porto Alegre, 21-3-1996, p. 10). Desde 1994, essas assembléias tornaram-se ainda mais con-

¹² Os responsáveis pela Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) enfatizam que o processo, considerando as duas rodadas e as incontáveis reuniões intermediárias, já contabiliza a participação de pouco mais de 100 mil pessoas, de acordo com pesquisas de frequência que teriam sido realizadas (em torno de 8% do total da população). Embora pareça algo exagerado, deve-se ressaltar, no entanto, que mesmo que esta estimativa fosse apenas a metade do número indicado, ainda assim representaria um nível de participação social extremamente expressivo, de acordo com comparações internacionais.

corridas e animadas, pois uma representação teatral precede todas as discussões e painéis, e, além disso, exibe-se um documentário sobre as obras públicas, para ilustrar a situação do "plano de investimentos" do ano anterior.

O OP-POA e seus resultados: uma breve discussão

Examinaremos aqui alguns resultados da aplicação da metodologia e das propostas do OP em Porto Alegre. Como era de esperar, os impactos dessa inovação administrativa e política são variados e abrangem campos diferentes da vida social da cidade. A seguir, procuramos relacioná-los de forma bastante esquemática.

Em geral, os resultados numa *esfera política* não parecem empiricamente evidentes a curto prazo, só sendo percebidos por suas manifestações superficiais. Parece claro, todavia, que alguns *impactos políticos* do OP-POA seriam facilmente demonstrados se uma pesquisa mais sistemática fosse realizada na cidade. Há certa convicção, por exemplo, da existência de um "nível mais alto" de prática política, quando se comparam os níveis e conteúdos das propostas e questões partidárias com outras situações no país. Uma razão para isso talvez seja o fato de que o partido na direção da atual administração, o Partido dos Trabalhadores, obteve crescentes índices de aprovação popular, em decorrência do relativo sucesso no desenvolvimento do OP-POA. Como conseqüência, os outros grupos e/ou partidos políticos estão numa espécie de encurralamento político: talvez tenham somente duas opções, sendo a primeira refinar permanentemente suas práticas e propostas para a cidade, como forma possível de confronto com o Partido dos Trabalhadores. A segunda opção talvez não seja interessante para a cidade, mas é uma possibilidade política: aplicar uma legislação que "regulamente" a estrutura do OP e, na prática, transfira todo o conjunto de relações estabelecidas do Executivo municipal para a Câmara dos Vereadores, onde a oposição mantém larga maioria. Trata-se, porém, de meras possibilidades, e não cabe discuti-las aqui. Outros impactos políticos mais específicos podem ser mencionados, como se segue:

- ♦ o OP-POA teve como um de seus mais relevantes impactos a forte redução das práticas clientelistas, tão comuns na política brasileira, quando se trocam pequenos favores por apoio político. A persistência dessas práticas é visível apenas em áreas particulares da cidade onde o discurso e a ação do OP são ainda fracos e não mobilizaram a

população local. Parece que esses setores sociais ainda não estão convencidos da possibilidade concreta de romper com a rede clientelista, provavelmente devido à falta de informação e a uma história organizativa frágil na região. Também nesse caso não há estudos adequados para demonstrá-lo, mas alguns exemplos aqui e acolá sugerem que uma mudança no significado da mediação política está em curso, impedindo assim a reprodução dessas práticas pelos políticos ditos "tradicionais";

- ♦ uma percepção maior dos possíveis resultados materiais gerados pelo processo também tem encorajado a participação de "bons delegados". Assim, a noção de representação tem-se afirmado gradualmente em muitas regiões como valor social. Para uma sociedade que deseja consolidar sua transição democrática, essa é uma pressuposição de sua sustentabilidade política. Futuras pesquisas talvez indiquem melhoria substantiva das relações sociais dominantes na cidade em geral, como resultado da aceitação social das necessidades representacionais para uma *polis* democrática;
- ♦ outro aspecto notável diz respeito aos desejos emancipacionistas de diversas regiões da cidade e áreas circunvizinhas. Em anos recentes, devido à perda de controle constitucional posterior a 1988, o número de novos municípios elevou-se marcadamente no estado do Rio Grande do Sul ou, mais exatamente, em todos os estados brasileiros. Antes que o conduto emancipacionista fosse aberto, o número de municípios no estado era de 224, mas aumentou para 427 no final de 1993. Curiosamente, no caso de Porto Alegre, houve movimento inverso: as regiões internas, que antes desejavam separar-se da cidade, simplesmente viram essas intenções desvanecerem. É o caso, por exemplo, de Belém Novo (descrito em Andreatta, 1995:10-3), comunidade situada 30km ao sul do centro da cidade, onde um antigo movimento separatista tornou-se, com o tempo, peça de ficção. Com a consolidação do OP-POA naquela região (a de número 13), ela agora está dividida em diversas microrregiões, e somente em 1993 foram organizadas 30 reuniões intermediárias entre as duas rodadas principais. Nas áreas fronteiriças da cidade de Porto Alegre, por outro lado, sabe-se também de um movimento atípico, isto é, comunidades que estão se organizando para emancipar-se de seus municípios e, posteriormente, reivindicar agregação a Porto Alegre — até o momento, apenas uma dessas áreas teve sucesso nessa empreitada;
- ♦ de modo mais geral, parecem existir sinais de um "imaginário democrático" constituindo-se na cidade, especialmente entre os grupos de

renda mais baixa. Eles estão ficando cada vez mais acostumados a intensas negociações, a tratar pessoalmente com as autoridades municipais e a encarar questões complexas relacionadas ao orçamento e seus mecanismos. Uma vez que o nível de investimentos não possibilita resolver todos os problemas sociais e atender todas as demandas, aprender como participar e negociar com outros grupos é uma necessidade inevitável. Se um conjunto de regras acordado depois de intensas discussões (possuindo assim legitimidade definitiva) governa todo o processo, e se o espaço para manobras clientelistas está diminuindo, então não há outra opção senão integrar-se ao processo e tentar obter êxito no mesmo. Assim, futuras pesquisas poderão atestar a formação de uma coletividade "cidadã" como fruto direto da história do OP na cidade.

Evidências circunstanciais e episódicas também apontam para o surgimento de *resultados administrativos* a partir do desenvolvimento do OP. Parece que as novas práticas administrativas realmente melhoraram todo o funcionamento do governo municipal. O funcionalismo tem sido beneficiado não apenas pela existência de uma política salarial única entre as capitais brasileiras (todas as perdas inflacionárias são repostas e os salários são reajustados em valores reais a cada dois meses), mas também porque seus serviços são agora mais valorizados pelos cidadãos, como resultado de uma relação mais estreita entre os grupos sociais e os servidores municipais. Com a proliferação de conselhos municipais e outras instâncias coletivas, cresceu o número de "olhos externos" inspecionando o desempenho do governo. As obras públicas aprovadas pelo COP, por exemplo, são permanentemente checadas nas regiões, onde delegados eleitos acompanham seu desenvolvimento. Criaram-se "comissões de obras" locais, com a função de controlar as obras em andamento. Muitas vezes essas comissões evitaram desperdícios e, em particular, atrasos no cronograma das obras planejadas, exercendo pressão constante sobre os encarregados (construtores privados ou autoridades públicas). Geralmente, também se concorda que as ações do OP produziram uma redução no custo das obras públicas. No passado, os custos totais da maioria delas era inflacionado não só pelo pagamento de um "extra" a funcionários municipais corruptos — para facilitar licenças e aceitar fraudes de todos os tipos —, mas também para proteger a planilha de custos da inflação crônica que infestava o Brasil há muitos anos. Com o OP e a recente estabilização dos preços (depois de julho de 1994, com o Plano Real), essas práticas diminuíram sensivelmente e não são mais a regra geral.

Um objetivo de médio prazo com a ampliação do OP-POA é alcançar a descentralização administrativa, o que está se tornando gradualmente possível com a consolidação do experimento em diversas regiões onde a população local está agora acostumada ao ritmo das rotinas e exigências do governo e concorda em ser parte essencial das novas administrações regionais descentralizadas. É de esperar que o município implemente logo uma experiência-piloto para observar como seria uma situação de quase completa descentralização que, de modo geral, poderia aumentar o nível geral de racionalidade e eficiência do governo municipal.

Aspecto crucial que deve ser enfatizado, também como resultado desse processo, é a *transparência* do atual governo de Porto Alegre. A alocação e a disponibilidade de recursos são agora totalmente conhecidos, e não há nenhum "segredo interno" no dia-a-dia da administração. A impressão geral é de que há em Porto Alegre uma relação correta entre os impostos pagos e seu uso transparente. Pela primeira vez, em muitos anos, a administração municipal não é acusada de corrupção, nepotismo ou outras práticas administrativas espúrias.

Quanto aos *resultados materiais*, é impossível mencionar aqui todas as obras públicas, ou mesmo as principais, sua relevância para a cidade e seu andamento. Cabe porém destacar uma transformação notável na infra-estrutura existente e no nível de serviços oferecidos, em particular nas áreas mais pobres. Transcorridos quase nove anos desde a sua implantação, o OP-POA conseguiu mudar o conjunto tradicional de prioridades, passando a dedicar mais recursos às áreas mais pobres do que aos bairros mais organizados. A transferência de renda favorecida por todo o processo produziu mudanças reais na qualidade de vida de muitas regiões.

Dando prioridade aos serviços básicos nas regiões periféricas da cidade, Porto Alegre pode hoje apresentar alguns índices destacados, com repercussões diretas em outros campos, a longo prazo. Por exemplo, como o saneamento básico tornou-se prioridade, o sistema de água doméstico alcança agora 98% de todas as residências. E a expansão do serviço de esgotos foi ainda mais extraordinária — em 1989, somente 46% da população eram atendidos, mas no final de 1996 esse índice chegou a 85%. Enquanto todas as administrações anteriores construíram cerca de 1.100km de sistemas de esgotos, somente as duas últimas administrações (1989-96) construíram 900km (*O Estado de S. Paulo*, 17-3-1996, p. C-7). Além dessas mudanças, a pavimentação de ruas se expande rapidamente, pois têm sido pavimentados de 25 a 30km anualmente. Além disso, a regulamentação fundiária e dos assentamentos humanos — prioridade freqüente entre as deliberações do OP — possi-

bilitou relativa urbanização de favelas e razoável esforço para oferecer novas casas aos chamados "sem-teto". Na educação, somente para ilustrar um resultado material nesse campo, o número de estudantes matriculados nas escolas municipais dobrou entre 1989 e 1995.

Para concluir esta seção, cabe mencionar ainda outro aspecto importante, que é de natureza política mas apresenta diversas repercussões na cidade. Trata-se da gradual *mudança de opinião do empresariado* sobre as duas administrações socialistas que implementaram o OP, entre outras iniciativas. Embora tenham sido inicialmente recebidas com enormes suspeitas e contrariedade, esses sentimentos modificaram-se substancialmente com a passagem do tempo. Como consequência, há vários movimentos resultantes da cooperação entre o município e as organizações empresariais.

Conclusões: limites e possibilidades

"A cidadania não é o milagre do discurso fácil. Onde é real e tem sentido, não foi produzida pela cansativa repetição de palavras que a designa. A cidadania foi produzida por conflitos radicais, que afetaram a sociedade na raiz (...). Por que entre nós o discurso sobre a cidadania é mais forte do que a pseudocidadania que temos? Por que o já lugar-comum dos clamores da sociedade civil é tão mais visível do que a própria sociedade civil? Na verdade, estamos muito longe de uma sociedade de cidadãos. Nossas tradições históricas e nossos dilemas históricos não resolvidos nos empurram perigosamente em outra direção" (Martins, 1994:12).

O "orçamento participativo" de Porto Alegre pode ser reproduzido em outros contextos sociais? Nesta seção final, analisam-se os possíveis desafios à reprodução dessa iniciativa, visando a apontar "limites" tornados visíveis pelas especificidades encontradas no caso de Porto Alegre nos últimos nove anos. Em outras palavras, se a experiência e outras evidências adicionais provarem que esse é um conjunto de limites *reais* impostos como "pré-requisitos" em outras situações, então a reprodução dessa proposta poderá defrontar-se com barreiras consideráveis. Se, pelo contrário, forem meras dificuldades, passíveis de supera-

ção, o aprendizado do OP-POA poderá, talvez, ser repetido em outros lugares, sofrendo apenas pequenas adaptações, em face das diferentes particularidades de cada local.

A experiência do OP em Porto Alegre parece sugerir que, para reproduzi-la em outras esferas urbanas, é preciso considerar vários conjuntos de "limites", com diferentes significados. O primeiro e mais imediato desses conjuntos — o qual é decisivo, pois configura efetivamente o começo da experiência e seu "impulso inicial" — é o de *limites políticos*:

- ♦ O alcance e a magnitude dessa proposta e sua aplicação num contexto urbano específico seguramente dependerão da *vontade política* e da determinação da liderança do governo municipal, com o apoio inequívoco das forças políticas que receberam o mandato das urnas. Em alguns casos incomuns, como Porto Alegre, o novo governo concordou em compartilhar seu mandato sem condições, mas com a legítima participação de grupos urbanos organizados e autônomos. Em outros casos, o governo municipal poderá manter uma parcela de poder sob seu controle, não permitindo que essa parcela (traduzida, por exemplo, em certa proporção de recursos destinados a investimentos) venha a submeter-se aos critérios decididos pelas associações comunitárias. A despeito das diferenças particulares, essa é a pressuposição básica e inicial do "orçamento participativo": a existência de uma inequívoca vontade política de compartilhar o processo de tomada de decisões do governo municipal.
- ♦ Uma vez estabelecidas as estruturas decisórias descentralizadas, em particular na definição crucial do orçamento, em concordância com as organizações comunitárias locais, o OP deve ser acompanhado, ao longo do tempo, pela *descentralização administrativa*, ampliando assim, gradualmente, o controle social do chamado "espaço público" pelos setores organizados da população. Como resultado, espera-se que o processo também permita às comunidades decidir o perfil e as características das políticas setoriais planejadas pelo governo, bem como controlar até mesmo a dinâmica interna de secretarias e órgãos dirigidos pela administração municipal.
- ♦ Porém, a experiência de Porto Alegre demonstrou que essa descentralização administrativa deve ser precedida de uma *centralização política* no próprio governo, concentrando o processo nas mãos da liderança principal. Lideranças de segundo escalão no Executivo municí-

pal geralmente tendem a definir seu próprio espaço naqueles órgãos que dirigem, nem sempre mantendo-os "colados" ao programa estabelecido pelo prefeito. Em se tratando de proposta complexa e sofisticada como o OP, essa relativa desarticulação poderá mostrar-se fatal para todo o processo e sua implementação. A participação social no processo parece seguir uma "regra de adesão" que é proporcional à seriedade da proposta, especialmente o calendário de obras públicas. Assim, uma estrutura de governo desarticulada, sem coordenação, pode fracassar na implementação do OP, havendo o risco de que a centralização inicial retarde o afrouxamento gradual que deve ser promovido mais tarde.

- ♦ Quando é bem-sucedido, o OP também pressupõe a lenta formação de um *ethos político* diferente, como resultado de sua implementação prolongada, criando um contexto favorável para estimular um *novo comportamento político*. A firme adesão às práticas democráticas, indispensável à capacidade para negociar em meio a tantas e tão diversas demandas sociais, e a rejeição inequívoca dos hábitos clientelistas arraigados nas relações políticas tradicionais são apenas algumas das muitas mudanças que a prática social instalada pelo OP pode eventualmente acarretar. Embora ideal, o objetivo principal no longo prazo é transformar radicalmente o governo municipal num espaço público *stricto sensu*, irrestritamente impessoal, onde interesses particularistas não possam prosperar.
- ♦ Esse aprendizado político seguramente não se aplica somente aos setores governamentais e às autoridades públicas. Serve também para combater "práticas utilitaristas", amplamente adotadas pelas organizações comunitárias e que se traduzem na competição por recursos escassos, e práticas autoritárias e clientelísticas que são comuns até mesmo entre os próprios líderes comunitários (como atesta a história do OP-POA, especialmente nos primeiros anos de sua implementação). Além disso, em sociedades marcadas por tão escandalosa desigualdade social, como a brasileira, quando uma oportunidade como essa é oferecida a alguns grupos sociais que vivem em condições pauperizadas, é de se esperar que prevaleçam as demandas mais urgentes e que os interesses desses grupos entrem em conflito com os de outros. Aprender que *o foco principal deve ser a cidade como um todo* e que as demandas devem ajustar-se a um conjunto de prioridades é uma mudança social difícil. Assim, muitas iniciativas devem ser oferecidas às comunidades locais, de modo a equilibrar suas demandas com as de outras associações comunitárias.

- ♦ A *autonomia total das organizações comunitárias* é, em consequência, outro pressuposto do OP. No começo, isso freqüentemente gerará demandas paroquiais. Entretanto, em face das demandas de outras organizações e dos argumentos técnicos fornecidos pela equipe do Executivo, a clara necessidade de um acordo a respeito da alocação de recursos acabará por elevar o nível das disputas e negociações.
- ♦ Outra repercussão política deriva do inevitável conflito entre a estrutura política oficial e reconhecida, que afirma a noção tradicional de democracia representativa, e a estrutura de democracia direta instituída pela prática do OP, pelo menos em suas fases iniciais. Em Porto Alegre, os vereadores eleitos não ligados politicamente à atual administração viram sua influência política diminuir depois do sucesso de participação popular do OP. Com os anos, mesmo sua *raison d'être* entrou em discussão, quando sua influência em áreas específicas da cidade esvaziou-se e algumas relações de controle e dominação pessoal foram ameaçadas. Como resultado, esse processo de controle fiscal indica novos termos para a antiga discussão que opõe democracia direta e democracia representativa. Talvez o OP-POA esteja mostrando que uma terceira alternativa pode ser viável, combinando elementos das duas anteriores. Cabe dizer, na verdade, que o OP em Porto Alegre demonstrou que, quando o nível de participação cresce muito, deve-se oferecer uma versão de democracia representativa no bojo do próprio OP, pois do contrário o processo poderá estagnar.
- ♦ Para concluir esta parte, outros conflitos e disputas poderão surgir na cidade, a longo prazo, se uma ampla *concertación social* não for administrada adequadamente. Por exemplo, grupos sociais favoráveis a obras públicas "universais", que beneficiam a cidade como um todo (levantadas nas plenárias temáticas, por exemplo), contra grupos comunitários motivados por "obras particulares", que beneficiam uma área específica. Esse é um cenário plausível, se tal área for muito populosa, dada a pressão que se poderia exercer em várias reuniões, além de outras formas de ação, tanto mais que o nível médio de investimentos realizados nos últimos nove anos de existência do OP-POA, se mantido, certamente não esgotará a infundável agenda de demandas locais. Mesmo quando o prefeito tem a palavra final em todas as disputas, uma demanda reprimida pode acumular-se e influenciar todo o processo. Outro cenário possível é uma disputa entre áreas mais ricas da cidade, onde não são necessárias demandas significativas por serviços e infra-estrutura, e áreas mais pobres, que são beneficiárias da transferência de arrecadação das pri-

meiras. As ações políticas de setores sociais das regiões mais ricas, visando a contestar essa distribuição de renda, ainda são tímidas, mas há sinais de uma possível insatisfação. Nesses grupos, os benefícios do OP-POA estão sendo vistos mais como um padrão simbólico de mudanças baseado num caro sistema de impostos sobre a propriedade do que como transformações materiais em sua qualidade de vida.

A experiência do OP-POA também revelou alguns *limites operacionais e administrativos*, tidos como pré-requisitos para a implementação de proposta semelhante em outro local. São também pressupostos que encontram condições favoráveis em Porto Alegre, reforçando assim os resultados finais alcançados na cidade. Alguns desses limites são relacionados a seguir.

- ♦ Segundo todas as evidências, a experiência do OP requer uma *base mínima de tradição de organização social na cidade*, especialmente nas regiões mais pobres. Do contrário, seu desenvolvimento será provavelmente lento e difícil, dando margem a possíveis conflitos envolvendo a distribuição de recursos e obras públicas e tornando o gerenciamento do processo um tanto instável. Assim, num contexto de fraca tradição organizacional, o processo deveria ser deslocado para o comando do município, que gradualmente iria introduzindo na estrutura do OP as organizações recém-formadas pelos habitantes da cidade. Pode-se também considerar que, em contextos de alto índice de analfabetismo e grande pobreza material, a administração do processo torna-se ainda mais complexa, pois nesses casos os grandes grupos sociais são presas fáceis de manipulações políticas.
- ♦ Outro pré-requisito é a *eficiência administrativa do governo local* na condução do OP, devendo ele propiciar informações corretas e precisas, quando solicitado, bem como avaliações técnicas e econômicas do plano de obras públicas decidido pelas associações de bairros. Além disso, cumpre desenvolver um diálogo eficiente com as populações locais, especialmente quando há parcela significativa de cidadãos analfabetos, os quais terão de abordar temas difíceis nas reuniões de que participarão, problema que seguramente se agravará com o passar do tempo e a maior complexidade do processo. O município de Porto Alegre, como esperado, desenvolveu uma série de técnicas e metodologias educacionais para lidar com a população, aprendendo a apresentar os diversos temas de forma mais clara e direta.

- ♦ É igualmente indispensável uma equipe com crescente conhecimento interdisciplinar, para tornar o processo mais suave e consistente ao longo do tempo. Acima de tudo, deve-se dispor de sólidos conhecimentos sobre os mecanismos de formação do orçamento. Evidências esparsas derivadas de outras tentativas de reproduzir o OP no Brasil mostram que, em certos municípios, a falta de uma equipe profissional para organizar a lista de demandas sociais a ser transformada no orçamento impediu a plena implementação do processo.
- ♦ Outro pré-requisito que facilitará o desenvolvimento operacional do OP é a *regionalização da cidade*, a qual não deveria atender aos limites tradicionais, mas basear-se somente na coesão e na identidade social, comunitária e organizacional existentes. Isso ampliará enormemente o potencial de adesão da população à proposta do OP. Evitar parâmetros meramente tecnocráticos na divisão da cidade, incentivando as organizações comunitárias a decidir como a cidade deveria ser dividida, pode eventualmente produzir melhores resultados. Parecerá, talvez, uma receita populista, mas não se pode esquecer que a regionalização deve ter por base algum sentido de identidade e organização social como único critério para estabelecer uma divisão da cidade em regiões tão homogêneas quanto possível.
- ♦ Outro tema operacional é o alcance dessa proposta. Há um teto para o OP em termos do tamanho da população ou, por outro lado, um piso? Como muitas experiências em andamento no Brasil ainda não foram investigadas, não há uma resposta simples para essa questão. Mas há um teto objetivo a ser considerado na implementação do OP, que é o mínimo potencial de investimentos oferecido pelo município. Parece existir um *mínimo relevante* que é imposto socialmente pela população como limite para engajar-se num movimento participativo organizado pelas autoridades municipais. A irresistível atração das propostas do OP, em particular nas áreas mais pobres, é a percepção crescente de que há recursos disponíveis e que eles serão utilizados de acordo com as decisões tomadas pelos membros da comunidade local — agir com desunião poderia implicar o agravamento de sua qualidade de vida. O “mínimo relevante” pode variar de uma região para outra, mas seu nível específico é desconhecido. De fato, o OP-POA sofreu as conseqüências disso em 1990, quando promessas feitas no ano anterior não se materializaram, devido à falta de recursos, e o interesse da população no processo diminuiu.

- ♦ Para concluir esta parte, outra possível pressão social sobre o desenvolvimento das experiências de OP é o *peso da migração para as cidades*, movimento causado pelas notícias de melhoria das condições de vida. Esse pode ser o caso de Porto Alegre, que tem recebido impressionante contingente de migrantes nos últimos anos, não apenas das áreas rurais, mas também de outras cidades do Rio Grande do Sul. Forma-se assim um círculo vicioso, onde a metodologia aprimorada do OP, produzindo melhores resultados, pode ser retardada por seus próprios impactos positivos, ao ser divulgada em outros locais, atraindo as pessoas para a capital, o que por sua vez torna insustentáveis as demandas locais.

O conjunto de *limites econômicos* é de importância óbvia e imediata para o virtual sucesso dos casos de OP. Este se baseia numa estrutura econômica existente e necessária, cuja dinâmica de crescimento cria oportunidades (reduzindo as pressões sobre serviços de assistência social e produzindo impostos), além de aumentar a arrecadação municipal. Assim, pode-se enfatizar que:

- ♦ A cidade deve ter *capacidade de produção* de renda, como pré-requisito para estabelecer o OP. Se não, dependerá de uma oferta inconstante de recursos, vindos do governo federal e/ou estadual, sujeitos a atrasos e negociações nem sempre favoráveis aos governos locais, especialmente os menores, que não têm trunfos políticos para oferecer em troca. A condição de capital confere a Porto Alegre situação privilegiada, pois a cidade abriga todos os serviços governamentais, as matrizes de muitas empresas importantes e os maiores setores de serviços e comércio do Rio Grande do Sul. Assim, sua capacidade de gerar arrecadação é maior que a de muitas outras cidades, o que lhe dá boa margem de manobra para implementar novas experiências, como o OP-POA. Tal não é o caso, porém, da maioria dos outros municípios brasileiros, onde o nível de investimentos é tão baixo que seus cidadãos acabariam por perguntar-se a razão de uma proposta cujos resultados materiais são tão pequenos, apesar da reivindicação de transparência e de um governo local "aberto".
- ♦ Além desses limites econômicos locais, há as barreiras advindas de *decisões externas*, isto é, de políticas governamentais federais e/ou processos de ajuste econômico operados em contextos nacionais ou mesmo globais. O primeiro caso, por exemplo, é ilustrado pela situação existente nos últimos três anos, quando a política nacional de

altos juros, imposta como precondição para a estabilização dos preços, também significou uma situação semi-recessiva, afetando especialmente os pequenos negócios, muitos dos quais se viram forçados a fechar, com óbvios impactos na cidade. Outra tendência dominante, depois da Constituição de 1988, é que os governos federal e estadual vêm recusando assumir suas responsabilidades em vários campos, transferindo-as para os municípios, porém sem o financiamento correspondente. Um ciclo anual do OP representa, de fato, um "grande pacto" a ser implementado no ano seguinte, mas ao deparar-se, por exemplo, com encargos súbitos e dispendiosos nos serviços de saúde, abandonados pelo governo federal, pode revelar-se um exercício de engenharia social inútil.

- ♦ Mudanças globais também podem acarretar inesperados problemas em experiências locais, mas talvez suas conseqüências não sejam tão imediatas. O desemprego decorrente de novas tecnologias é a mais óbvia transformação recente e não merece maiores comentários nesta parte. No caso do Rio Grande do Sul, contudo, o Mercado Comum do Sul (Mercosul) é um limite econômico mais imediato a ser enfrentado. A formalização do Mercosul não foi acompanhada de mecanismos adequados de ajuste e reconversão econômico-produtiva, de modo que, nesse estado, especialmente, seus impactos negativos são visíveis entre os pequenos agricultores, forçando muitos deles a desistir da atividade e, assim, engrossar os movimentos migratórios para os centros urbanos, sendo Porto Alegre um destino óbvio.

Existem ainda outros limites a serem mencionados. Por exemplo, às vezes há *limites legais* que impedem as demandas sociais de se materializarem, mesmo quando têm sustentação financeira, devido a barreiras jurídicas de difícil eliminação e/ou modificação a curto prazo. Exemplo disso, em Porto Alegre, foi a decisão, tomada no âmbito do OP, de pavimentar a principal rua da maior ilha do município, com potencial benefício para grande número de habitantes da comunidade, aproveitando que o sistema de água e esgotos também seria instalado. Mas a decisão foi vetada pelo órgão estadual de proteção ao meio ambiente, o qual alegou que a área estava legalmente sob "proteção ambiental" e que não poderia aprovar a obra planejada, por causa de seus possíveis impactos. Outro exemplo comum é a ocupação ilegal de lotes de terra em áreas despovoadas da cidade, especialmente por imigrantes que, mais tarde, requerem infra-estrutura urbana através das estruturas do OP, demanda cuja aceitação legal é improvável.

Limites geográficos e administrativos também devem ser levados em conta, pois representam uma restrição ao processo de tomada de decisões incorporado nas propostas do OP-POA. Em Porto Alegre, por exemplo, as ações de municípios vizinhos têm diversas repercussões na cidade, mas não encontram solução negociada. Há freqüentes casos de enchentes sem solução, pois não há uma ação planejada em conjunto para gerenciar os sistemas hidrográficos, ficando assim certas obras locais sem um sentido ordenador mais coerente. O problema mais emblemático, contudo, é a poluição no grande rio (de fato, um estuário) que banha a cidade de Porto Alegre, causada por fontes distantes e incontornáveis, impedindo assim o uso do rio para lazer ou outros propósitos. A poluição vem sobretudo de áreas de produção agrícola em municípios remotos, onde se utiliza grande quantidade de pesticidas, além dos municípios vizinhos a Porto Alegre, onde se concentram as indústrias do estado. As discussões no OP sobre a limpeza do rio apenas demonstram a ineficácia da maioria das ações eventualmente propostas. Talvez, quando a estrutura do OP generalizar-se para todo o estado (ou para todo o país), exercícios de negociação e acordo a respeito de temas abrangentes como esse possam trazer soluções adequadas.

Para concluir, há importantes *temas controversos*, que a experiência do OP em Porto Alegre destacou, ainda não suficientemente discutidos e/ou a exigir maior pesquisa empírica.

- ♦ Parece haver um otimismo infundado em relação à *participação social*, no caso do OP-POA, que beira talvez o idealismo. Muito provavelmente, isso reflete a tradição esquerdista dos que estão instalados no poder, com sua tendência a magnificar o papel do envolvimento popular nas mudanças sociais. Parece que uma crença no interesse ilimitado da participação popular inspira todo o arranjo e operação do OP-POA. Contudo, outras experiências sociais baseadas na participação indicam que parece haver um limite além do qual se manifesta o desinteresse, seja porque as demandas já foram atendidas, seja porque não são fáceis de materializar-se, o que desestimula a continuidade da participação. Ocasionalmente, quando os temas levantados fogem às demandas específicas a certas regiões ou áreas, mesmo que sejam propostas tangíveis e atraentes para a cidade em geral (como aquelas apresentadas pelas plenárias temáticas), o interesse popular pode decrescer vertiginosamente, deixando espaço apenas para um pequeno grupo de participantes de classe média.

- ♦ Se o OP-POA é apresentado como um sucesso, por que não *institucionalizar a proposta*, de maneira a garantir sua continuidade? Eis uma questão polêmica, visto que as três administrações que comandam o processo têm persistentemente impedido qualquer tentativa de dar um formato legal ao OP. Tal postura se inspira numa forte noção de autonomia associativa e também na idéia, antes mencionada, de criar esferas públicas não-estatais. Assim, alega-se que qualquer tentativa de criar um abrigo institucional para a proposta significaria, de fato, uma camisa-de-força política sujeita a desvios numa futura administração desvinculada dos ideais de participação autônoma e de princípios democráticos. Aí parece haver outra idealização de como as pessoas se comportariam em face de uma hipotética modificação ou anulação do OP-POA, uma vez que a sugestão implícita de “defesa do OP pela resistência popular” não se ajusta às evidências históricas.
- ♦ Uma prova, aliás, da ainda frágil adesão social ao processo é a *contínua dependência em relação às autoridades municipais* para organizar as reuniões, administrar as discussões das regiões e definir as prioridades locais. O papel dos assessores (“crops”) ainda está para ser mais bem analisado, mas há um consenso de que a população é ainda dependente das estruturas governamentais nas ações implementadas — um claro indício de como hoje a cidadania ainda está fracamente articulada à implementação do OP-POA.
- ♦ Há outros argumentos relacionados a essa controvérsia cuja discussão detalhada foge aos objetivos deste estudo. Por um lado, alguns grupos sociais têm uma compreensão talvez demasiado generosa do funcionamento do Estado e de suas potencialidades, a ponto de o “idolatrarem” (Oliveira et alii, 1995:70-1), com a conseqüente acomodação que põe em risco qualquer noção de controle social das decisões. Por outro lado, a sociedade civil é vista por muitos como uma entidade social necessariamente “boa”, cujas ações refletem interesses coletivos irretocáveis. Convenhamos que esses são argumentos que merecem análise mais aprofundada.

Tais conjuntos de limites, aqui esboçados, mostram que é necessário fazer exercícios de investigação mais profundos, possivelmente comparando experiências de OPs implementados em outras cidades brasileiras. Se incluirmos também outros casos latino-americanos bem-sucedidos de administração social dos fundos públicos, poderemos conhecer melhor o fenômeno e separar os casos particulares de um ne-

cessário padrão de universalidade, contribuindo assim para que uma política pública como o "orçamento participativo" possa disseminar-se nos mais variados contextos urbanos.

Referências bibliográficas

- Abers, Rebecca. Inventando a democracia: distribuição dos recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS. Porto Alegre, 1997. mimeog.
- Andreatta, Humberto. *Orçamento participativo. Porto Alegre*. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Secretaria Municipal da Cultura, 1995.
- Avritzer, Leonardo. Models of civil society: an analysis of the emergence of civil society in Brazil and the problems for its institutionalization. In: *XIX International Congress of the Latin American Studies Association*. Washington, D.C., Sept. 1995.
- . *A moralidade da democracia*. São Paulo, Perspectiva, 1996.
- Baierle, Sérgio G. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. Porto Alegre, Cidade, 1996. mimeog.
- Benevides, Maria Victoria de Mesquita. *A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. São Paulo, Ática, 1991.
- Bhatnagar, Bhuvan & Williams, Aubrey C. (eds.). *Participatory development and the World Bank*. Washington, D.C., World Bank, 1992.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. Barcelona, abr. 1997. mimeog.
- & Cunill Grau, Nuria. Lo público no estatal en el nuevo Estado del siglo XXI. Caracas, 1997. mimeog.
- Cidade (Centro de Assessoria e Estudos Urbanos). Desafios da participação popular na gestão de políticas públicas: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre. Porto Alegre, Cidade, 1997. mimeog.
- Fedozzi, Luciano. Poder local e governabilidade: o caso de Porto Alegre. *Proposta*. Rio de Janeiro, Fase, 22(62):23-9, set. 1994.
- . *Orçamento participativo. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre, Tomo, 1997.
- Genro, Tarso. *A utopia possível*. Porto Alegre, Artes e Ofícios, 1994.

- . Entre a solidão e a solidariedade. *Folha de S. Paulo*. São Paulo, 14-4-1996.
- & Souza, Ubiratan. *Orçamento participativo. A experiência de Porto Alegre*. São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 1997.
- Giambiagi, Fabio. O mito do orçamento participativo. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 4-6-1997.
- Hall, Anthony. Community participation and development policy: a sociological perspective. In: Hall, Anthony & Midgley, James (eds.). *Development policies: sociological perspectives*. Manchester, Manchester University Press, 1988.
- Lima, Gildo. A política de relações com a comunidade e o orçamento participativo. Porto Alegre, set. 1995. mimeog.
- Martins, José de Souza. *O poder do atraso. Ensaio de sociologia da história lenta*. São Paulo, Hucitec, 1994.
- Menegat, Elizete M. Fios condutores da participação popular em Porto Alegre: elementos para um debate. *Proposta*. Rio de Janeiro, Fase, 23(67): 34-40, dez. 1995.
- Oliveira, Carlos Afonso da Silva (coord.) et alii. *Democracia nas grandes cidades: a gestão democrática da Prefeitura de Porto Alegre*. Rio de Janeiro, Ibase, 1995.
- PMPA. *Orçamento participativo. Regimento interno*. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Coordenação de Comunicação Social, 1995.
- . *Orçamento participativo. Como aumentar os investimentos?* Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1995a.
- . *Orçamento público*. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Gabinete de Planejamento, dez. 1995b.
- . *Plano de investimentos, 1996*. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, Gabinete de Planejamento e Coordenação de Relações com a Comunidade, 1996.
- Portantiero, Juan Carlos. Foundations of a new politics. *Report on the Americas*. New York, 25(5):17-21, May 1992.
- Schmitter, Philippe & Karl, Terry. What democracy is... and is not. *Journal of Democracy*. Washington, D.C., 2(3):75-88, 1991.
- Souza, Ubiratan et alii. *O orçamento participativo e a gestão democrática*. Porto Alegre, 1996. mimeog.
- Tendler, Judith. *Good government in the tropics*. New York, Johns Hopkins University Press, 1997.