

Territorialização e  
constituição de sujeitos  
políticos no orçamento  
participativo de Porto Alegre



João Vicente Marques Lagüéns

Territorialização e constituição de sujeitos políticos no  
orçamento participativo de Porto Alegre

Dissertação de Mestrado apresentada  
ao Programa de Pós-Graduação em  
Geografia, Instituto de Geociências  
Universidade Federal do Rio de  
Janeiro, como parte dos requisitos  
necessários à obtenção do título de  
Mestre em Geografia

Orientador:

Prof. Dr. Marcelo Lopes de Souza

Rio de Janeiro  
Março de 2005

TES  
0418

João Vicente Marques Lagüéns

Territorialização e constituição de sujeitos políticos no  
orçamento participativo de Porto Alegre

Dissertação de Mestrado apresentada  
ao Programa de Pós-Graduação em  
Geografia, Instituto de Geociências  
Universidade Federal do Rio de  
Janeiro, como parte dos requisitos  
necessários à obtenção do título de  
Mestre em Geografia

Aprovada em,

---

Prof. Dr. Marcelo Lopes de Souza  
UFRJ - Programa de Pós-Graduação em Geografia

---

Prof. Dr. Marcos Otávio Bezerra  
UFF - Departamento de Ciências Sociais

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Ana Maria Daou  
UFRJ - Programa de Pós-Graduação em Geografia

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Lia Osório Machado  
UFRJ - Programa de Pós-Graduação em Geografia

Dedico este trabalho aos personagens  
desta história e ao comandante de um  
outro tipo de vanguarda, meu avô.

## Agradecimentos

Em primeiro lugar quero agradecer aos personagens deste trabalho, aqueles que na Região Leste de Porto Alegre me acolheram, tornaram-se amigos a quem admiro e me ensinaram muito mais do que eu consigo resumir nestas páginas - e que, de quebra, fizeram a história que eu tento contar aqui. Dentre eles tenho que agradecer enormemente a Gilnei Bittencout Cardoso, que me aturou e ajudou mais do que qualquer outro. A Alexandre Borges, também especialmente generoso. A todos da Associação de Moradores Bom Jesus: Danilo, Teodoro, Amir, Maria Encarnación, Tarcila, Günter, Gladis, e tantos outros. A Renato Guimarães e todos os que trabalham com ele. A Célia, Hernani, Leide da Vila Jardim. A Jairo, D. Vilma, Sander, Beta da Antonio de Carvalho. A Chiquinho Hipólito, Rui, Renato, Dorlei, do Morro Santana. A Adualdo Correa e a tantos outros.

A muitíssimas pessoas da Prefeitura, gentis e generosas com toda a horda de pesquisadores que quer saber do orçamento participativo. Agradeço especialmente a Marlene Stefen, Ebersson Nascimento, Luiz Alberto Girardi, Nelson Cúnico e Denise Betiol. Há um conjunto muito grande de pessoas que participaram da construção do orçamento participativo e que não estão mais ligados a ele, nomeando-os representantes de todos esses, agradeço especialmente a Gildo Lima e a Eunice Araújo pelas deliciosas conversas.

Ainda em Porto Alegre, tenho muito a agradecer a vários amigos que me ajudaram e fizeram da minha temporada gaúcha um período mais feliz. Agradeço a Vinicius Oliveira e toda sua família que ajudavam em tudo e a todos os seus amigos que também se tornaram meus. A Jorge e Cariri, perdidos como eu na capital dos pampas; Lucas e Laura sempre carinhosos; César e Mairi que volta e meia me viam chegar em sua casa de madrugada; Lise e Edu com seus super jantares; Fabi, Maricota, Lu e muitas outras pessoas que fizeram esse período ser muito mais agradável.

De volta ao Rio, começo agradecendo ao Marcelo, entre tantas coisas, pelas inúmeras conversas que são boa parte da minha formação como geógrafo e, neste trabalho, por insistentemente me chamar para a geografia, permitindo ver aquilo que a disciplina tem de contribuição mais original e fundamental a nossa tarefa de pensar a sociedade.

A minha família, agradeço pelo apoio em tudo, inclusive neste trabalho, e em especial a Aninha, Sonia e Gustavo, pacientes revisores.

Tenho muito a agradecer a meus amigos, que, através de várias versões que ouviram, já conhecem esta dissertação e sempre me apoiaram. Nos últimos tempos o que mais ouviu essas narrações foi Rafael Galliez, que me incentivou durante a redação com esfirras de carne e sendo capaz de achar qualquer idéia disparatada razoável. Agradeço especialmente também aos amigos Erika Tambke, Guilherme de Alcântara, Laura Maul, Ricardo Voivodic e Vitor Acselrad que estiveram presentes em vários capítulos deste meu trabalho. Álvaro Malaguti compartilhou comigo muito desse processo de mestrado e uma série de inquietações pessoais e políticas que nos moviam nesses anos, e agradeço pela companhia sempre divertida.

A Márcia Arán, cuja ajuda foi fundamental para a realização deste trabalho.

Por fim, agradeço a Carlos Walter Porto Gonçalves pela inspiração das discussões que tivemos quando cursei sua disciplina e pelas contribuições quando do exame de qualificação, pelas quais agradeço igualmente a Paulo César da Costa Gomes.

## Resumo

LAGÜENS, João Vicente Marques. *Territorialização e constituição de sujeitos políticos no orçamento participativo de Porto Alegre*. Rio de Janeiro, 2005. Dissertação (Mestrado em Geografia). Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005. 181 p.

Este trabalho procura analisar os mecanismos, possibilidades e limitações de construção do poder daqueles que tomam parte em mecanismos de orçamento participativo. Nesse âmbito, destaca-se um processo de co-formação de territórios urbanos e da identidade dos sujeitos políticos envolvidos. Partindo de uma pesquisa de caráter etnográfico, desenvolvida em uma das regiões em que a cidade de Porto Alegre é dividida para a realização do orçamento participativo, o trabalho analisa as formas pelas quais os agentes políticos se formam e tornam-se capazes de atuar no processo. A pesquisa segue dois caminhos: por um lado é feita uma análise do processo de tomada de decisão no 'ciclo do orçamento', procurando destacar as estratégias e mecanismos de poder usados pelos envolvidos para que suas demandas sejam atendidas; por outro, buscou-se resgatar a trajetória de constituição e engajamento no orçamento participativo dos indivíduos e organizações que, nesse, assumem os papéis preponderantes na tomada de decisão. Nas duas abordagens constata-se uma profunda ligação entre a constituição da identidade e da possibilidade de atuação desses sujeitos políticos e um processo de definição e afirmação de um território, ao qual esses se referenciam.

### Palavras chave:

1.Geografia Urbana 2.Orçamento Participativo 3.Participação Popular 4.Etnografia 5.Porto Alegre

## **Abstract**

This work analyzes the mechanisms, possibilities and limitations to empowerment of those engaged at the participatory budget in Porto Alegre. Based on an ethnographical research, special attention is given to the constitutive relation involving urban territories and of the identity of the political actors. The research, conducted in one of the participatory budget regions of Porto Alegre, analyzes the formation process of political actors and how they become capable of influencing the process. This research approaches the process through two ways. In the first, the decision making process in the 'budget cycle' is examined in an attempt to point out the power strategies and mechanisms used by the actors, in order to assure that their demands will be taken into account. In the other, were recovered the trajectory of the establishment and commitment of individuals and organizations in the participatory budget, that play a crucial role in the decision making process. Both approaches shows a strong bond between the identity building and action possibilities of local political actors and their active role constructing territories.

## **Key words:**

1. Urban Geography 2.Participatory Budget 3.Participatory Democracy 4.Ethnography 5.Porto Alegre

## Sumário

<b><u>Apresentação</u></b>	<b>9</b>
<b><u>Introdução</u></b>	<b>14</b>
<b><u>Capítulo 1</u></b>	
<b>Construção do objeto</b>	<b>24</b>
Ganho de poder	34
Sujeitos políticos e território	35
<b><u>Capítulo 2</u></b>	
<b>Referências espalhadas pela cidade</b>	<b>44</b>
Prolegômenos	44
Movimentos reivindicatórios da segunda metade dos anos 70	50
Quem são os atores	52
Suas práticas	54
Formação das Uniões de Vilas	60
<b><u>Capítulo 3</u></b>	
<b>Formação dos Atores e da Região</b>	<b>70</b>
Sobre a Região Leste	70
Chegando à Região Leste	74
Bom Jesus	78
Vila Jardim	87
O início do orçamento participativo e a divisão da cidade em regiões	92
A Formação da Região Leste	103
Definição dos critérios, o rodízio... e as articulações	115
Divisão em Microrregiões	118
Criação da União de Vilas da Região Leste	123
Construção do PT na Região Leste	130
Níveis de Poder	132

## **Capítulo 4**

### **O Cotidiano do orçamento participativo e os diferentes níveis de poder 134**

O funcionamento do orçamento participativo 136

Segundo nível de poder 162

### **Conclusão 171**

### **Bibliografia 177**

## Apresentação

"Eis o que descobri: as pessoas passam o tempo todo perguntando o por quê. Ninguém sabe o por quê das coisas, o importante é o como"<sup>1</sup>

Pierre Verger

A frase que serve de epigrafe a este texto sintetiza bem o que, também eu, aprendi ao longo desta pesquisa. Foi justamente a mudança de uma abordagem que tentava apresentar **porquês** para uma abordagem que pretende descrever **como** as coisas aconteceram, o movimento que precisei fazer para que julgasse este trabalho válido e útil.

Este trabalho é uma investigação sobre as formas de organização política, ou melhor, as formas de construção do poder que operam e operaram no orçamento participativo e sobre a espacialidade imbricada nesse processo. Aviso ao leitor que não espere encontrar aqui uma reflexão sobre o significado político do orçamento participativo, porque ele aconteceu e ao que ele pode levar - essas não são as questões que me coloco, e creio que para que pudesse colocá-las eu teria primeiro que responder às questões do **como** esse processo ocorreu.

Hoje, compondo o texto final da dissertação, percorro longos trechos, escritos por mim, que apresentam processos em termos abstratos, tentando explicar as transformações sofridas e operadas pelo partido, pelo governo e pela esfera pública ao longo do

---

<sup>1</sup> entrevista ao "Libération" em 1989

desenvolvimento do orçamento participativo. São "resquícios" da minha tentativa de responder ao **porquê** das coisas - mania que felizmente nunca perderemos. Mas espero que tenha conseguido, antes desses trechos, sempre colocar as visões e narrações, por certo nada objetivas, de **como** os processos ocorreram e como cheguei a interpretá-los dessa forma.

Descobri - ou seja, escolhi - que a contribuição mais importante que posso dar à compreensão do orçamento participativo e do que é atuar politicamente na cidade nesse contexto é descrever como as coisas aconteceram. Essa descrição implica em dizer quem foram as pessoas que fizeram tais coisas, quando fizeram e, dentro da medida do possível, o que significava para elas fazer aquilo, o que pretendiam, em que conjuntos de relações se inseriam, etc. Procurarei que o sujeito das frases seja o mesmo das ações, já que quem fez um discurso, escreveu um texto, convocou uma reunião foi uma determinada pessoa, que tem diferentes papéis sociais e não age, ora como representante do Estado, ora como militante do movimento popular e ora como membro do partido; como se fosse possível, em um determinado momento, desligar uma parte do seu ser social concreto e atuar com outra.

Considero que essa opção não tem nada a ver com um empirismo ingênuo. Percebi que, especialmente falando de política, explicações com sujeitos abstratos correm o risco de aproximar a descrição de um processo social concreto, que é o objeto da pesquisa, de modelos teóricos que nunca pretenderam descrever a dinâmica social concreta - que implica em uma inevitável redução e incompreensão da complexidade real dos atores, processos históricos e da teoria. Pior ainda, é quando essa redução da realidade histórica a modelos teóricos é levada um passo adiante e tais modelos passam a ser usados de forma normativa, ditando como devem ser as relações e o papel de cada sujeito ou instituição para atingir, por exemplo, a boa forma democrática. Dessa forma, passa-se a avaliar o processo real a partir de um "check list" extraído de teorias que nunca tiveram o objetivo de estabelecer os parâmetros para a avaliação da boa forma democrática. Torna-se comum, inclusive, afirmar que o orçamento participativo é bom

porque atingiu características que, na minha avaliação, não atingiu, mas que são "base" para a forma democrática, como se a história tivesse que ser escrita sempre através das mesmas fórmulas.

Assim, a opção de procurar descrever o **como** é também uma opção política que, por um lado, busca reconhecer o protagonismo histórico dos sujeitos, homens e mulheres, que desenvolveram a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre e por outro, uma visão com relação à história e à sociedade, que pretende destacar a singularidade e criatividade da sua experiência.

No primeiro parágrafo do "18 Brumário de Luis Bonaparte", Marx tem uma frase importante neste sentido. Ele diz que "os homens fazem sua própria história, mas não a fazem como querem; não a fazem sob circunstâncias de sua escolha e sim sob aquelas com que se defrontam diretamente". Além de ser uma das concepções básicas da filosofia da história de Marx, gostaria de aplicar essa frase, como nota metodológica, a algo muito próximo de meu próprio umbigo: a este trabalho - e, a qualquer outro trabalho de pesquisa.

Aquilo que é apresentado em qualquer trabalho está irremediavelmente marcado pelas condições em que se deram as observações, a reflexão e a redação do trabalho - indo desde o momento histórico em que a pesquisa foi realizada, às informações e idéias a que se teve acesso, às teorias que se conhecia e que passavam pela cabeça e a incontáveis obras do acaso, como ter encontrado uma determinada pessoa andando na rua, falado sobre determinado assunto e daí ter extraído uma impressão que não teria, se não fosse esse encontro casual. Qualquer trabalho também é irremediavelmente marcado pelo ponto de vista escolhido para se aproximar do tema - a que normalmente damos o nome de metodologia - que faz perceber coisas completamente diferentes, observando-se a mesma cena.

Não se trata aqui de discutir o protagonismo do fazer-se na e da história - ou de um trabalho acadêmico - mas de explicitar e justificar a forma de apresentação que está sendo adotada. Incluo

aqui, desde esta apresentação, notas sobre o que pensei, minhas opções, e o lugar em que tomei tais opções. Procurar explicitar as condições em que se chega à determinada observação e a extrair dela determinada conclusão, em parte, servem para avaliar a amplitude e validade dessa conclusão. E, espero, principalmente, que esse recurso possa servir para tratar as condições da observação e as opções tomadas como indício (às vezes como metonímia) do processo social e do discurso que está sendo construído a seu respeito.

Além da defesa do relativismo, quero usar a frase de Marx para ressaltar o caráter histórico do trabalho - e não só porque demorei muito para produzi-lo. A pesquisa aqui apresentada carrega as mudanças de ponto de vista e de opções tomadas no seu curso. Não escrevo, nem ninguém escreve, de um ponto de observação ideal, escolhido a partir de uma opção metodológica que permitiu, ao início, definir quais seriam os procedimentos adotados. Ao contrário, a metodologia, os objetivos e as interpretações foram mudando ao longo do tempo. Os dados foram sendo coletados durante esse processo, que é de pesquisa e de vivência. As informações que aqui apresento são marcadas por isso. Para os objetivos a que me proponho hoje, certamente teria prestado atenção e anotado coisas diferentes, na primeira reunião que assisti. É inevitável que haja lacunas nas informações. Como disse, espero conseguir que essas lacunas permitam, também, falar do próprio processo de construção do objeto da pesquisa e informar sobre a abrangência e os comprometimentos que interferem nesta narração.

Este trabalho carrega, portanto, as marcas de ter sido desenvolvido por mim. Um geógrafo, preocupado em entender a dimensão simbólica da construção da cidade, e a vivência dos indivíduos nessa construção e de que forma a vivência, a construção simbólica e a construção da cidade são ações políticas... Um sujeito simpático aos movimentos de esquerda e ao PT, mas não ao ponto de ter entrado para eles, que passou a se definir como autonomista, depois de ler Castoriadis, que sempre teve um pé atrás com o panegírico da cultura política gaúcha, por esse se basear na idéia de que eles são mais europeus que o resto

de nós, brasileiros, e de que isso seria melhor para o desenvolvimento da democracia. Um autor que durante a pesquisa se esforçava em aprender a ser etnógrafo, que em dado momento da pesquisa se viu obrigado a, de alguma forma, fazer um tipo de história oral e que com isso, buscava achar uma geografia. Este é, portanto, o trabalho de um aprendiz de etnógrafo, de história oral e que, dessa forma, aprendeu muita geografia.

Espero ter conseguido, ao longo do trabalho, mostrar parte do movimento como, reconstruindo para si a geografia da cidade de Porto Alegre, os atores sociais envolvidos na produção do orçamento participativo, reconstruíram a si mesmos.

A frase de Marx continua "A tradição de todas as gerações mortas oprime como um pesadelo o cérebro dos vivos. E justamente quando parecem empenhados em revolucionar-se a si e às coisas, em criar algo que jamais existiu, precisamente nesses períodos de crise revolucionária, os homens conjuram ansiosamente em seu auxílio os espíritos do passado, tomando-lhes emprestado os nomes, os gritos de guerra e as roupagens, a fim de apresentarem-se nessa linguagem emprestada.", mas essa já é outra história, exigiria outra dissertação como esta para ser contada.

## Introdução

Desde que começou a ser implementada, a experiência de orçamento participativo de Porto Alegre teve um grande impacto em praticamente todas as formas de organização e de atividade política da capital gaúcha.

O primeiro aspecto, evidente para qualquer um que se envolve com a experiência - e já muitas vezes destacado na literatura especializada - é a mudança nas formas e possibilidades da população se organizar para estabelecer uma relação com o Estado. Essa afirmativa muito ampla tem diferentes faces. Aparece, antes de mais nada, no próprio orçamento participativo - que chamarei também de OP para encurtar - como uma forma institucionalizada da população indicar quais são os investimentos prioritários que devem ser feitos pelo Poder Público. Em seguida, num enorme crescimento do número e da quantidade de pessoas envolvidas em organizações populares que assumem um caráter político, principalmente em associações de moradores e movimentos de vizinhança. Em terceiro, há uma sensível mudança na dinâmica e caráter das associações de moradores (e organizações semelhantes), onde atuações associadas a formas 'clientelistas' vão perdendo espaço para outras de perfil mais 'combativo'. A lista prossegue, chegando, nos discursos mais empolgados, quase à refundação da democracia grega.

Quando surgiu, o orçamento participativo conseguiu envolver na sua construção, no desenvolvimento da metodologia e no trabalho de convocar as pessoas para participar, a maior parte das organizações e movimentos populares mais ativos da cidade. E fez com que esse tipo de organização se multiplicasse, envolvendo pessoas que nunca tinham tido uma atuação política. A partir daí provocou, sem dúvida, um deslocamento dos limites da intervenção política de muitos 'cidadãos comuns' e do papel que muitas pessoas atribuíam a algum tipo de atividade política em suas vidas. O discurso e os mecanismos de 'participação popular' passam a se afirmar e ser incorporados para a regulação de uma série de

serviços públicos, da gestão do sistema de saúde ao planejamento urbano, da escala da cidade a ações localizadas.

Durante os dezesseis anos de governo do PT em Porto Alegre, o orçamento participativo foi a principal marca de sua administração, o centro de articulação de suas políticas e discursos de 'participação popular' e, provavelmente, o principal elemento para a construção do apoio que manteve o partido à frente do Governo por esse longo tempo.

Pelo menos desde que ganhou maior visibilidade internacional, com a premiação na conferência Habitat II em Istambul em 1996, como uma das 20 melhores práticas de gestão urbana, o orçamento participativo de Porto Alegre tornou-se uma espécie de paradigma para as chamadas políticas de 'participação popular' no Estado e uma verdadeira Meca para cientistas políticos e outros cientistas sociais preocupados com a gestão do Estado. Eu cheguei a sair de plenárias do OP em uma Kombi da Prefeitura acompanhado de cinco outros pesquisadores, todos estrangeiros, que tinham ido conhecer a experiência. Os trabalhos acadêmicos sobre o tema se multiplicaram.

Junto aos pesquisadores acadêmicos (e como parte deles) estão muitíssimos setores da esquerda contemporânea, na busca de novas formas de organização e de fazer política, que possibilitem a participação de grupos mais amplos, e mais efetiva, nas decisões que dizem respeito à coletividade. Como disse Gianpaolo Baiocchi, na abertura de um trabalho apresentado para um debate sobre o OP, "Todos nós que viemos a Porto Alegre de fora para fazer pesquisa, viemos em busca de sonhos" (Baiocchi, 2002). Uma cidade que, ao longo de toda a década de 90 seguiu uma tendência oposta ao restante do país e da América Latina, na qual os movimentos sociais se fortaleciam, a administração crescia em eficiência e melhorava os seus resultados financeiros, os investimentos sociais eram visíveis na paisagem da cidade e o terceiro prefeito eleito falava abertamente em construção do socialismo.

Esse quadro fez de Porto Alegre a Capital do Fórum Social Mundial, representando o lugar em que os jovens dos movimentos Anti-Globalização podiam estar próximos dos governantes e de

organizações de favelados. O orçamento participativo de Porto Alegre se tornou uma referência, que aparece tanto nos discursos dos Piqueteiros argentinos, quanto em critérios de financiamentos do Banco Mundial, e fez multiplicar em prefeituras municipais do Brasil e do mundo políticas com o mesmo nome.

Para além da popularidade e do sucesso do OP, para desenvolver a discussão que pretendemos, uma das primeiras coisas que precisam ser ditas neste trabalho é: o que é o orçamento participativo. A resposta parece fácil e absolutamente precisa, entretanto, ao longo desta pesquisa, muitas definições (diferentes) já me pareceram igualmente óbvias. Acredito que, para os nossos objetivos, a primeira resposta pode ser dada por uma descrição pragmática de que o orçamento participativo é um mecanismo adotado pelo Estado (no caso, a Prefeitura de Porto Alegre), através do qual a população tem a possibilidade de decidir onde e como serão alocados seus investimentos. Essa decisão é tomada através de um mecanismo pelo qual se determina, a partir da eleição pelos participantes, por um lado, quais dimensões de atuação do Estado serão priorizadas e, localmente, quais investimentos serão feitos. Assim, chega-se, por exemplo, a definir, dentro do limite dos recursos disponíveis, se será dada prioridade a investimentos em saúde ou em saneamento básico e se, no local onde a pessoa mora, será construída uma escola, pavimentada uma rua, ou concedida uma verba para manter o funcionamento da creche comunitária que funciona na associação de moradores. Esse é um mecanismo bastante objetivo: divide a cidade em 16 regiões e, em cada uma delas, institui um fórum (o FROP - Fórum Regional do Orçamento Participativo), responsável por definir quais são as obras e serviços que devem ser atendidos prioritariamente naquela região. Há também 6 fóruns semelhantes que deliberam sobre temas específicos - as Plenárias Temáticas - elencando prioridades 'para toda a cidade'<sup>2</sup>, ou seja,

---

<sup>2</sup> Ao longo do texto adotarei a seguinte notação: 'aspas simples' para me referir a expressões de uso corrente, freqüentemente citadas pelas pessoas; também estarão entre aspas simples citações de falas de informantes ou de falas feitas em público que tiverem sido anotadas no

investimentos que sejam considerados estruturantes, que atinjam várias regiões, ou que tenham um caráter mais institucional e não estejam ligados a ações concretas (os temas são: 'Saúde e Assistência Social', 'Educação', 'Organização da Cidade', 'Desenvolvimento Econômico', 'Esporte, Lazer e Cultura' e 'Circulação e Transportes').

A participação nesses fóruns é aberta e a sua dinâmica é definida a partir dos indivíduos que se apresentam a cada ano. Para participar de um fórum, a pessoa deve primeiro comparecer a uma reunião que acontece uma vez por ano - a Rodada Única - e cadastrar-se informando o grupo a que pertence (podendo esse grupo ser, por exemplo, a associação moradores do seu bairro, uma escola de samba ou o grupo dos frequentadores da pracinha, que combinaram entre si de reivindicar novos brinquedos para as crianças). A partir daí esse grupo terá delegados (segundo a proporção de 1 delegado para cada 10 pessoas presentes à Rodada Única). Esses delegados comparecerão a reuniões periódicas (do FROP) na sua região e votarão as prioridades de alocação dos recursos municipais. Há ainda, congregando os representantes dos fóruns citados, o Conselho do orçamento participativo (COP), que é o responsável por, levando em conta as decisões tomadas nos outros fóruns ao longo do processo, definir as verbas que serão alocadas em cada região para os diferentes temas. A partir dessa definição é elaborada a proposta de lei orçamentária que a Prefeitura encaminha à Câmara de Vereadores.

Nessa explicação (que foi apresentada de forma muito resumida) estão definidos, pelo menos formalmente, os espaços decisórios do OP, seus componentes e as definições que estão em suas mãos. Avançando um pouco mais no funcionamento do processo, como mostrarei mais adiante, será possível compreender quais são os mecanismos que permitem às pessoas envolvidas atuar no OP, suas

---

diário de campo sem que correspondam de maneira exatamente precisa às palavras usadas, mas mantendo a idéia que era informada. Reservo as "aspas duplas" (ou recuo do corpo do texto) para as transcrições literais precisas, normalmente fruto de entrevistas gravadas (e em alguns casos de anotações precisas).

estratégias, os grupos que se destacam e o conteúdo das decisões que elas efetivamente são capazes de tomar.

O objetivo deste trabalho é investigar de que forma se dá a construção do poder daqueles que tomam parte no orçamento participativo e quais os mecanismos de que se utilizam para isso.

O que não está claro no que já foi dito até aqui é que a construção da capacidade de atuação política e do poder que pode ser exercido pelos participantes do OP é, principalmente, fruto da configuração de novos sujeitos políticos imbricada no processo de constituição do orçamento participativo. Quando falamos do aumento da participação da população no processo ou do seu engajamento em organizações como as associações de moradores, é preciso ter clareza de que esse não é um processo amorfo onde o ponto central seja o aumento do contingente populacional envolvido. As pessoas se envolvem no processo e se ligam a associações ou outras organizações de caráter político, redefinindo (ou reinstituindo) os significados dessas instituições. Adotam determinadas práticas, assumem posições e projetos políticos, definem identidades de ação política, delimitam grupos, definem territórios para sua ação, disputam com outros grupos os recursos disponíveis, etc. Enfim, atuar no orçamento participativo significa constituir-se como sujeito político.

O que estou chamando de *constituição de sujeitos políticos* é um processo através do qual um determinado conjunto/número de pessoas logra se organizar, sob formas que lhes permitem influir nas formas de organização do espaço público. A trajetória aqui narrada parte, primeiramente, da organização em associações de moradores, que vai ser a forma básica de organização ao longo de todo o processo; as possibilidades de ação, o significado e o poder que pode ser exercido a partir dessas organizações é que vão sofrer importantes alterações nesse percurso e serão fruto principalmente da atuação desses sujeitos. A constituição desses sujeitos é parte do mesmo processo no qual é construída a metodologia do orçamento participativo e através do qual se definem os sujeitos participantes do processo. É parte também desse processo, a reconfiguração dos territórios e das formas de

atuação política desses sujeitos, que também se reconfiguram. A partir daí, toda a geografia da cidade se reconfigura, não só a divisão das áreas de atuação política, mas também os significados incorporados aos espaços, a noção de pertencimento, o simbolismo de marcos da paisagem, o significado dos outros grupos com que se convive nas discussões do OP. A criação das regiões do orçamento participativo e sua incorporação ao cotidiano das pessoas, são apenas os elementos mais evidentes desse processo.

Essas mudanças envolvem transformações nas formas de regulação política em diversos aspectos. Não só na generalização do discurso e dos mecanismos de 'participação popular' e na superação das relações 'clientelistas' em muitas associações, como já foi dito. Tomadas em conjunto, as 'organizações comunitárias' ampliam sua atuação e importância política entre as organizações populares e passam a ser espaços de maior disputa política. A 'grande política' também sofre transformações: a construção dos apoios e relações dos políticos profissionais e partidos têm de se reestruturar; a composição desses grupos e as relações de poder entre seus componentes também assumirão novas formas. A posição e o poder exercido pelos novos sujeitos que se (re)configuram a partir do seu envolvimento no OP mudam com relação à política em geral, ao Partido e ao Governo. Os mecanismos de poder operados pelos novos sujeitos políticos se articulam muito além da decisão sobre o investimento público.

Para tratar do processo de constituição desses novos sujeitos políticos e mecanismos de poder por eles operados a partir do universo do orçamento participativo assumi, desde o princípio, como parte da definição deste trabalho a forma como pretendia me aproximar dessas questões. A proposta foi a realização de um trabalho de campo relativamente longo que, baseado na observação participante, pudesse acompanhar a organização das pessoas para participar das decisões sobre o orçamento e os debates e embates que compõem esse processo. Essa opção me levou a uma postura cada vez mais assumidamente etnográfica, próxima à que delimitou a antropologia 'moderna', em que se definia como tema da minha tentativa de monografia etnográfica a configuração desses sujeitos

políticos e seus mecanismos de poder. Tinha como opção traçar os processos de constituição das relações de poder em um conjunto delimitado, atuando em uma das regiões do orçamento participativo, buscando dar atenção à produção da espacialidade envolvida no processo.

O trabalho de campo em que se baseia esta pesquisa aconteceu entre março de 2002 e o final de dezembro do mesmo ano. Morei na Região Leste de Porto Alegre, no bairro Jardim Carvalho e acompanhei praticamente todas as reuniões do orçamento participativo da Região, além de vários fóruns de participação direta ou indiretamente ligados ao orçamento participativo. Participei também de reuniões em associações de moradores, segui algumas lideranças em seu trabalho cotidiano, participei junto com o grupo dos militantes da Região da campanha eleitoral, acompanhei as atividades políticas e sociais desse grupo, etc. Participei também dos fóruns e discussões do OP na cidade (no COP), embora estas não apareçam muito no trabalho aqui apresentado, e de uma infinidade de atividades, de uma forma ou de outra, ligadas à política e aos grupos que estava estudando<sup>3</sup>.

A metodologia deste trabalho é parte também da definição do objeto a ser tratado (creio que nunca é demais ressaltar que aquilo que se pode ver está irremediavelmente marcado pela forma que se escolhe ou que se dispõe para olhar). Nesse sentido, sempre que possível estarei tentando mostrar aqui as formas de inquérito que me levaram às observações apresentadas. Em parte a divisão dos capítulos se baseia nesse princípio. Assim, o capítulo 3, que trata da formação e consolidação dos atores sociais, instituições

---

<sup>3</sup> Este Trabalho de campo foi precedido por quatro outras viagens a Porto Alegre, a primeira acompanhando um trabalho de campo do Prof. Marcelo Lopes de Souza, a participação em duas edições do Fórum Social Mundial e uma ida a campo na qual defini, entre outras coisas, a região em que concentraria minha pesquisa. A Região Leste foi escolhida por uma série de fatores, tinha a intenção de trabalhar com uma região que tivesse um nível de organização política que não estivesse nem muito acima, nem muito abaixo da média. Uma série de conversas me convenceu de que a Região Leste poderia se adequar a essa descrição e, de fato, simpatizei com o lugar e com as duas primeiras pessoas com quem conversei.

e territórios que desenharam a dinâmica do orçamento participativo na Região Leste de Porto Alegre está baseado, principalmente, nos depoimentos dos indivíduos implicados nesse processo com quem tive contato; o capítulo seguinte, onde procuro traçar uma anatomia do funcionamento do orçamento participativo e das formas de constituição de poder no seu ciclo, é fruto basicamente da etnografia traçada dos fóruns decisórios do OP e da política cotidiana a ele relacionada. É evidente que "dados" e "interpretações" se interpenetram e as metodologias adotadas não podem ser completamente isoladas nem na apresentação, nem na realização do trabalho de pesquisa. Aquele que elabora e faz as perguntas nas entrevistas é o mesmo que acompanhou quase todas as reuniões do orçamento participativo, que andava de cima para baixo fazendo perguntas e que participou de uma série de atividades durante a campanha eleitoral. Portanto, quando estou fazendo uma entrevista, sou visto como dono de um ponto de vista em parte conhecido, para o qual pesa todo o relacionamento prévio com o entrevistado (como uma pessoa que observou determinadas coisas, que assumiu determinadas posições ou compromissos, que fez campanha para o PT, como alguém que se dá com fulano ou beltrano, de quem não se pode esconder certas coisas e a quem deve-se contar outras, etc.). Que pese aí também as representações sociais do papel de "pesquisador" e aquelas que as pessoas constroem sobre quem é o pesquisador jovem que mora ali, na rua do lado. Da mesma forma, as observações etnográficas estão marcadas por histórias ou observações a respeito daqueles cujo comportamento está sendo descrito (em todos os casos essas implicações se dão em um nível muito mais profundo - e importante - do que simplesmente o das simpatias e antipatias que possam "contaminar" o ascético processo de pesquisa).

Destaco esse ponto também porque a relação com a metodologia, e a reflexão a seu respeito (da formulação dos métodos de inquérito à discussão daquilo que eles permitem dizer), é uma das partes mais importantes do meu aprendizado neste processo de pesquisa, e não há porque escondê-la do leitor - que, espero, terá assim melhores condições de avaliar o material com o qual está

lidando e, talvez, a possibilidade de aproveitar algo da experiência de pesquisa que este trabalho quer refletir.

É importante salientar aqui que optei por apresentar a identidade das pessoas que narram a história da qual são também personagens. Mesmo fugindo das recomendações metodológicas mais facilmente aceitas, julguei que era importante manter seus nomes como forma de reconhecer o papel que tiveram na construção da história que estão narrando, da qual se orgulham e que assumem como sua. Creio que essa opção não se opõe ao cuidado ético no tratamento daqueles que foram sujeitos e objetos desta pesquisa. Nos depoimentos suprimi ou modifiquei ligeiramente trechos que pudessem trazer mal estar a pessoas do grupo. Escolhi também não abordar concretamente episódios que pudessem causar conflitos entre os envolvidos. Em alguns casos de disputas, procurei descrevê-los de modo que os envolvidos não pudessem ser identificados e preferi usar termos abstratos. Optei por apresentar exclusivamente em meu nome algumas análises que poderiam ser comprometedoras, se apresentadas por algum dos envolvidos.

Ao longo do texto, procuro caracterizar a formação e as transformações de atores políticos que se constituem a partir dos locais de moradia a partir dos anos 70 e que, mais tarde, terão um papel central na constituição do orçamento participativo e nas transformações políticas que aí serão operadas.

No primeiro capítulo, procuro apresentar alguns aspectos da construção das idéias que serão trabalhadas nesta dissertação. Tento delinear alguns conceitos e explicitar algumas das opções que foram tomadas ao longo do trabalho.

No segundo capítulo, tento apresentar o ambiente político em que novos sujeitos políticos entram em cena nos anos 70 e a forma como configuram suas práticas, suas histórias e suas identidades. No terceiro capítulo, procuro traçar esse mesmo processo para alguns dos principais atores políticos da Região Leste, seguir suas trajetórias até a constituição do orçamento participativo, apresentar as transformações na sua identidade e as práticas que produzem nesse novo contexto. Meu intuito, nesses dois capítulos,

é descrever historicamente o processo de constituição dos sujeitos políticos que são objeto deste trabalho, a configuração de suas práticas e o processo de elaboração do mecanismo do orçamento participativo. Ao longo desta narrativa pretendo mostrar como sujeitos políticos, orçamento participativo e práticas organizativas se conformaram mutuamente e - este é um ponto fundamental - como este processo envolve um redesenho da geografia através da qual ele existe. Na escala das associações de moradores, especialmente, o que mais chama a atenção é a formação de territórios operada pelos grupos em questão e, na escala da cidade, através do mecanismo do OP, a construção das regiões do orçamento participativo. Esses não são processos que funcionem ora na escala da associação, ora na escala da cidade - pensar isso seria um erro crasso -, mas aparecem em, ou melhor, constituem uma escala ou outra.

No capítulo 4, passo a tratar do cotidiano do orçamento participativo, procurando apresentar uma forma de interpretação dos processos e mecanismos de construção do poder dos envolvidos no OP. Tento explicitar a relação entre os diferentes atores, sua relação com diferentes níveis de poder e o processo de territorialização envolvido nas suas práticas políticas cotidianas.

A apresentação deste trabalho segue a ordem inversa em que tomei contato com as informações ao longo da pesquisa. Em primeiro lugar, tomei contato com as relações entre os atores envolvidos no OP na Região e as configurações de poder entre eles, que serão apresentadas no capítulo 4. A partir dessas, busquei levantar as trajetórias de alguns dos principais sujeitos políticos envolvidos no OP na região, e a própria história de construção do orçamento participativo, narradas no capítulo 3. Essas histórias exigiam um esforço de contextualização das práticas e do momento político da constituição desses atores, que será apresentado no capítulo 2.

## Capítulo 1

### **Construção do objeto**

Este trabalho partiu de um problema inicial bastante amplo, colocado ao mesmo tempo em termos práticos (políticos) e teóricos, que era saber o que se pode esperar do orçamento participativo. Estou me referindo às possibilidades de transformação das relações políticas (como por exemplo, a superação de relações clientelistas, que foi apontada, por exemplo, por Fedozzi, 1997), ao ganho de poder por parte de grupos tradicionalmente excluídos do processo político, incluindo uma maior capacidade de organização e um importante aprendizado político (como apontou Abers, 1997) ou mesmo ao questionamento em termos mais amplos do que a experiência poderia significar no sentido da construção de um projeto de autonomia (como levantou Souza, 2002).

Tinha em mente, principalmente, discutir o papel desempenhado pela mudança de relação com o espaço da cidade envolvida no orçamento participativo. Nesse processo os indivíduos envolvidos participavam de disputas de poder e por investimentos; pessoas, que nunca tinham tomado parte em nada parecido, agora estavam na situação de decidir sobre a ação do Poder Público na estruturação do espaço urbano; tinham que decidir (e descobrir) se sua área de moradia deveria ser a primeira a receber saneamento básico, ou se, ao contrário, outra área deveria receber esse serviço antes, por ser mais barata a sua instalação ou por esse apoio garantir em troca o apoio de todos os da outra área pela regularização fundiária da sua favela. A importância da nova política de orçamento participativo na reorganização do espaço da cidade e a importância do espaço da cidade na estruturação dessa política saltavam aos olhos.

Este trabalho parte, também, de um ponto de vista escolhido para responder ao questionamento inicial. Como se tratava de explicar a mudança de relação com a cidade operada pelos

participantes do orçamento participativo, deveria buscar a melhor situação possível para dar conta do ponto de vista desses sujeitos, o que significava trabalhar a partir do seu espaço de referência e da forma como esses se apropriam do processo, ou seja, como se envolvem no "ciclo do orçamento". Isso não queria dizer fazer o mesmo percurso que eles - como se isso fosse possível - mas encontrar formas de me aproximar desse percurso, tendo como meta a observação da situação real e o contato mais intenso possível com os envolvidos.

Logo no início, é preciso, também, esclarecer o que se está chamando aqui de "construção de agentes políticos" e a sua relação com um processo de territorialização. A pergunta, na verdade, tem duas faces: 1) como determinados sujeitos se habilitam a ser os representantes legítimos de um determinado grupo, assumindo a função de delegados do orçamento participativo, e as formas que fazem com que tais delegados sejam reconhecidos como legítimos, por um lado pelos que organizam o processo do OP (poder público e esferas constituídas do OP) e, por outro, pela população que os investe da condição de delegados. 2) como um grupo de pessoas passa a se reconhecer como grupo, pelo menos no que se refere à atuação no orçamento participativo. Veremos que essa questão tem que ser desdobrada para compreender quais são as formas de poder e do seu exercício que estão em questão no orçamento participativo.

Nas duas formas, como se vê, está em questão a construção da legitimidade dos "delegados do orçamento participativo". Esses delegados são aqueles que, reunindo-se em fóruns "regionais" (segundo o recorte que divide a cidade em 16 "regiões do orçamento participativo"), tomam as decisões sobre as prioridades de alocação dos investimentos públicos na região. Os delegados são definidos seguindo uma proporção de um para cada dez presentes nas reuniões convocadas para esse fim, levando em conta o grupo organizado<sup>4</sup> a que cada indivíduo indica pertencer ao comparecer à reunião. (Descreverei, detalhadamente, todo o processo do

---

<sup>4</sup> O Regimento Interno do OP faz referência a "comunidade, associação ou segmento ao qual pertence" o participante. (grifos no original)

orçamento participativo no capítulo 4.) Tais grupos organizados são, via de regra, associações ou comissões de moradores que definem territorialmente o grupo que "representam" e seu foco de atuação. Mesmo quando esses grupos fogem à regra e não se definem explicitamente a partir do território, como, para dar um exemplo concreto, o *Mulheres em Ação*, há uma delimitação territorial implícita: são as mulheres do bairro IPE I que atuam e solicitam investimentos para o seu bairro.

É praticamente um consenso que Porto Alegre é a experiência de orçamento participativo mais consistente e avançada, ou seja, tanto é a mais consolidada, a que foi capaz de estabelecer raízes mais profundas na sociedade, como é a que mais avançou politicamente (ver, a respeito: Fedozzi, 1997; Abers, 1997; sobre graus de consistência de experiências de orçamento participativo ver Souza, 2000)<sup>5</sup>. A de Porto Alegre, em relação a outras experiências existentes no país, conta com a vantagem de vir se desenvolvendo há 16 anos e de ter se implantado em um ambiente social no qual persistiam organizações populares de bairro bastante articuladas e capazes de projetar estratégias de enfrentamento de ações do Estado e uma parte delas envolvidas no projeto de conquista do governo municipal liderado pelo PT. Isso não quer dizer que o ambiente político-cultural da capital gaúcha não estivesse marcado pelos mesmos 'males' comuns ao resto do país, como o clientelismo, a visão patrimonialista do Estado ou o sentimento fortemente presente no imaginário popular de que "os espaços públicos formais não são públicos. Público é o bairro, é a feira, a igreja ou o bar. O espaço formal da política (governo e

---

<sup>5</sup> Na verdade só ouvi objeções a isso por parte de funcionários da prefeitura de Belém (PA) e de pessoas do PT ligadas à *Força Socialista* (tendência do PT a qual o prefeito de Belém faz parte) e, mesmo nesses casos, nenhum dos comentários conseguiu mostrar, com consistência, que tal experiência seja mais consistente ou mais ousada na sua formulação. A vantagem alegada é a realização bi-anual de um grande 'congresso da cidade', onde são discutidas de maneira integrada as diretrizes de gestão e planejamento. No entanto, ao que parece, há um controle muito menos direto da população sobre a alocação dos recursos, o que configuraria uma relação muito mais de consulta à população do que conferir poder decisório a ela. Configurando um nível bastante inferior de participação

parlamento) aparece como privado dos 'doutores'"<sup>6</sup> (Baierle, 1998, p. 5). Baierle (1992) avalia que quando o PT assumiu o governo em 1989, aproximadamente apenas 1/3 das associações de moradores tinham um perfil mais combativo, o restante normalmente servindo como agenciadoras de votos em uma política clientelista. É esse contexto, o de Porto Alegre, com seus avanços e dificuldades que vai servir de base para este estudo.

Estava bastante claro - e quase toda a literatura consultada sobre o tema mostrava isso - que a implementação do orçamento participativo em Porto Alegre representava um significativo ganho de poder decisório por parte da população e que tal experiência estava levando a transformações sociais significativas. Os títulos de alguns dos trabalhos mais importantes ou mais conhecidos dão um exemplo da expectativa colocada pelos defensores da experiência de Porto Alegre: "Inventing local democracy..." (Abers, 1997); "O orçamento participativo e radicalização da democracia" (Souza, 1997); "Democracia radical e cidadania..." (Baierle, 1999); "...: emergência de um novo princípio ético-político nos movimento populares urbanos em Porto Alegre" (Baierle, 1998); "A Desidiotização da cidadania..." (Schmidt, 1994); "Porto Alegre capital da democracia" (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1997).

Na perspectiva apresentada por Fedozzi (1997), o orçamento participativo aparece como peça fundamental para a superação das tradições políticas patrimonialistas. O processo estabelece uma relação com o Estado mediada por instituições e não mais por relações de contatos pessoais; as decisões sobre o destino das verbas seguem regras claras e preestabelecidas. Dessa maneira, foram sendo quebrados os vínculos clientelistas, deixou de ser

---

cidadã segundo a consagrada classificação de ARSTEIN (1969) (modificada por SOUZA, 2002).

<sup>6</sup> É importante notar que da forma como o autor apresenta, os "espaços públicos" definidos pelo senso comum são propriamente *espaços* e o "espaço público" ("parlamento e governo"), definido segundo a tradição da ciência política, não é propriamente *espaço*. Essa observação mereceria maiores considerações, que no entanto não cabem aqui.

possível ao político negociar favores do Estado, já que a decisão sobre a alocação de recursos passou para as mãos da população.

Em seus trabalhos, Rebecca Abers (1997, 1998) mostra que, para os participantes do orçamento participativo, essa experiência representou um aprendizado progressivo e a construção de novas formas de se organizar, pensar e agir politicamente. Se, de um modo geral, no início as pessoas só eram capazes de se mobilizar na perspectiva de benefícios diretos para seus bairros, com o tempo e como resposta às necessidades apresentadas no processo, passaram a pensar nos interesses da região ou da cidade como um todo, chegando a abrir mão de investimentos destinados ao seu bairro em prol de outros mais carentes. Essa transformação também significou desenvolvimento de regras fundamentais para o funcionamento da vida pública, como, por exemplo, garantir a palavra a todos. Posteriormente, os participantes começaram a discutir regras gerais de como deveriam ser distribuídos os recursos, regras que vão assumindo uma complexidade crescente e sendo combinadas a negociações de casos particulares. Por fim, o que passa a estar em jogo são as próprias concepções de justiça distributiva dos participantes.

Tais ganhos e acúmulos parecem estar ligados ao funcionamento do OP e, o que mais me interessa, à relação particular que os indivíduos envolvidos estabeleciam com a cidade. Nos orçamentos participativos, (ao contrário dos orçamentos-programa tradicionais) os recursos são distribuídos através de um recorte espacial que é o que serve de base para a participação da população. Pela descrição já apresentada, é possível ver que os envolvidos no processo têm que tomar decisões sobre os problemas de seu grupo de origem (o bairro ou a favela), negociá-las e compatibilizá-las com as de outros grupos da região e, num segundo momento, conseguir inseri-las nas decisões de investimento de toda a cidade.

Um processo como esse exige que aqueles que nele se envolvem repensem ao mesmo tempo a sua relação com a cidade e o seu papel na sociedade. Tudo indica que estariam sendo mudadas significativamente as representações sociais que os grupos e indivíduos envolvidos fazem do seu espaço cotidiano e a forma como

o inserem na cidade. Há também uma mudança na imagem que o indivíduo faz de si, de seu papel político e, de maneira mais ampla, do que significam política, cidadania, leis e direitos. Esse processo de reapropriação simbólico-cognitiva do espaço da cidade e do político, propiciado por experiências de participação popular em decisões de gestão e planejamento urbano - das quais o OP provavelmente é o exemplo mais eloquente no Brasil - vem sendo chamado por Marcelo Lopes de Souza de pedagogia urbana<sup>7</sup>. Essa expressão se deve ao fato de que o espaço urbano, vivido, transformado e pensado cotidianamente tem um papel central na leitura (na codificação) que os sujeitos constroem das relações de poder e da forma como nelas estão inseridos.

Refletindo não só em relação ao orçamento participativo, mas a respeito da construção da espacialidade envolvida na configuração dos atores sociais e dos sujeitos políticos, fui cada vez mais me convencendo de que o ponto chave para entender o papel da cidade nesse processo pedagógico era o território (a habilidade e a necessidade dos envolvidos de construir e disputar territórios) e que tal aprendizado era uma resposta bastante direta às necessidades de enfrentamento e disputas de poder protagonizadas pelos indivíduos que se inseriam em tais processos.

Nesse sentido, traçando uma etnografia de três movimentos sociais urbanos no Rio de Janeiro, Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1981) marca alguns conceitos extremamente importantes para compreender as formas de atuação política, inserção em disputas específicas e construção de seus territórios desenvolvidos por esses movimentos. O autor mostra como, em todos os casos analisados por ele, os movimentos foram desencadeados por eventos *mobilizadores*, situações extremas que fizeram com que os moradores articulassem uma resposta à situação dada (em dois casos era a ameaça de remoção da população por projetos estatais e, no outro, um incêndio que destruiu boa parte da favela e colocava em risco a permanência dos outros moradores). Seguindo o autor, além de desencadear uma resposta ao problema, o mérito do evento

---

<sup>7</sup> O tema da pedagogia urbana é apresentado em SOUZA, 2002.

mobilizador é exigir que sejam definidos o *campo* e a *arena*, ou seja, o grupo que mais diretamente vai atuar no processo de reação à situação dada (*campo*) e o conjunto dos envolvidos na questão que estão diretamente ligados ao *campo* (*arena*). A *arena* tem seu território e seu tempo. De maneira muito genérica, nos casos dos movimentos analisados por ele, os campos corresponderam aos atores que animavam as associações de moradores que conduziram à resposta às situações postas. Esses buscavam fazer corresponder ao *campo* a *arena* toda (o que equivale a dizer que todos os moradores fazem parte da associação), e essa aparência mais ou menos se sustentou enquanto os moradores se perceberam sob risco iminente e enquanto as associações representaram, na sua percepção, uma saída possível ao risco que enfrentavam. A união com base na categoria de moradores - uma categoria complexa, da forma como o autor a apresenta - coloca em evidência um processo de territorialização através do qual as lideranças de tais movimentos constroem o poder de ação e representação em nome dos moradores. O autor se baseia nos conceitos de *Campo* e *Arena* desenvolvidos por Marc Swartz (1968) que discutiremos quando analisarmos as formas de construção do poder no cotidiano do orçamento participativo, no capítulo 4.

O ponto da discussão que considero importante reter neste momento são *as formas como os atores sociais enfocados se constituem definindo sua ação e seu espaço de ação.*

A constituição de seus territórios faz parte da própria definição dos atores sociais (numa disputa urbana, um hipotético Sr. João é morador de Brás de Pina e está ali por esse motivo). Creio que podemos generalizar dizendo que os atores sociais buscarão realizar o embate nos espaços onde eles tenham melhores condições de atuar, ou seja, onde eles sejam capazes de constituir relações de poder que lhes permitam agir (o mesmo Sr. João não se dirá morador ou representante dos moradores da Zona da Leopoldina, se a disputa não se der nesse âmbito e se aí ele não conseguir construir relações de apoio e pressão política; mas, no entanto, ele provavelmente se dirá morador do conjunto de favelas afetadas pelo distrito industrial da Av. Brasil, mesmo que apenas duas das cinco favelas que formam o conjunto estejam na iminência de serem

removidas, se for capaz de organizar relações com moradores das outras favelas e avaliar que dessa forma terá maiores recursos de poder na luta contra a remoção de tais favelas). Ao mesmo tempo, também é provável que os atores sociais tentarão usar as estratégias e mecanismos de disputa que melhor dominam.

Os mecanismos de constituição da resposta ao evento *mobilizador* envolvem a constituição de atores sociais capazes de responder a esse evento, definição da sua forma de atuação, suas estratégias e territórios, opera por mecanismos complexos e que se constituem caso a caso. Há uma relação profunda entre a constituição desses poderes-territórios e a capacidade de reflexão e ação desses sujeitos. Entretanto, não é o bastante descrever essa relação simplesmente ligando elementos abstratos em um nível muito genérico (como seria o caso ao dizer que os sujeitos em questão constroem o seu poder ao definir para si territórios). Para descrever com precisão - e para que isso signifique realmente alguma coisa - é preciso mostrar quais foram os mecanismos usados por quais atores que permitiram e levaram a escolha de uma determinada estratégia e não de outra diferente. Como aponta Pred (1985)

Ao, direta e indiretamente, limitar e possibilitar o que as pessoas podem fazer, as relações de poder, também direta e indiretamente, limitam e possibilitam o que as pessoas sabem (e são capazes de dizer) e como elas percebem e pensam<sup>6</sup>, [sendo que isso vai a níveis muito específicos:] (...) a formação de biografias individuais - incluindo aquisições lingüísticas, desenvolvimento de personalidade, a formação de uma ideologia normalmente não articulada ou individual e o desenvolvimento da consciência - é uma das formas de vir-a-ser dos lugares. *Biografias são formadas através do vir-a-ser dos lugares, e os lugares vêm a ser através da formação das biografias.*<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> No original: "By directly or indirectly limiting and enable what people (and are able to say) and how they perceive and think." (1985 p.340-grifo no original)

Voltando ao estudo de caso do orçamento participativo, desta vez sob o foco do processo de construção da experiência em Porto Alegre (e não de seus resultados), Menegat (1995) dá indicações importantes que permitem ver o papel central desempenhado pelos conflitos e disputas de poder vividos pelos atores sociais na definição de sua identidade e de seus territórios.<sup>10</sup> No final da década de 70 as organizações populares que estruturavam suas reivindicações em torno das lutas urbanas seguiam a forma das Associações de Moradores, e vinham constituindo a sua integração para o embate com o Estado com base na FRACAB (Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e de Amigos de Bairro). A partir de 1979, a organização dos moradores acrescenta um novo tipo de agente nesse cenário: as Articulações Regionais de associações de moradores, muitas vezes chamadas de Uniões de Vilas. Depois da remoção de dois dos cinco núcleos favelados localizados no Morro Santa Tereza, a população e as associações de moradores das demais vilas se reuniram e estabeleceram um lista de reivindicações e conseguiram que os moradores removidos voltassem a ocupar o local. Ainda sob pressão pela sua remoção, essas e outras associações de moradores de áreas próximas constituíram uma instância permanente de organização e representação dos moradores da Região: a União de Vilas da Região da Cruzeiro do Sul. No início da década de 80, processos semelhantes ocorreram na região da Glória, Lomba do Pinheiro, Zona Leste, Partenon e Zona Norte. (Todas são hoje regiões do orçamento participativo).

Saltando alguns anos na história, quando em 1989 a população é convocada para participar da elaboração do orçamento municipal, a Prefeitura não dispõe ainda das regras e mecanismos para

---

<sup>9</sup> No original: "Biographies are formed through the becoming of places, and places become through the formation of biographies."

<sup>10</sup> A autora faz um cuidadoso resgate de lutas do movimento popular no início do século e depois no período populista para demonstrar a importância da memória coletiva dessas lutas para compreender a importância da identidade de trabalhadores para a articulação dos novos movimentos sociais que se articulam no período final da ditadura militar e vão assumir as lutas urbanas (em torno de questões de moradia). Aqui já "pego o bonde andando" no ponto em que tais movimentos estão constituindo sua articulação e ampliando suas estratégias para o embate com o Estado.

organização do processo. Boa parte das regras de como serão definidas as prioridades de investimentos é estabelecida ao longo do processo de discussão do orçamento municipal. Nas palavras de Baierle, (1998, p.12) o orçamento participativo iniciou "como uma imensa pesquisa participante, envolvendo a prefeitura e as comunidades organizadas na coleta de demandas para o exercício seguinte". A cidade foi dividida em 5 "regiões" (norte, sul, leste, oeste e extremo sul) onde aconteceram reuniões nas quais a população deveria discutir suas prioridades de investimentos e eleger representantes que formariam um Conselho do Orçamento com a função de debater essas prioridades para a cidade toda. Quando toda a população deveria voltar a opinar sobre as prioridades decididas, as reuniões já não foram feitas seguindo a divisão das 5 "regiões", mas de 15 regiões, acordadas entre os representantes dos movimentos populares que formavam o conselho e a administração (esse processo será abordado mais cuidadosamente no capítulo 3). Essa divisão incorporava em larga medida as regiões construídas pelas Uniões de Vilas. (Menegat, 1995)

Se os movimentos populares tiveram uma larga participação no estabelecimento da divisão espacial do município, que serviu de base para a elaboração do orçamento participativo, temos que ter claro o que isso significa: eles estabeleceram ali (e tiveram esse poder garantido pela Prefeitura) a divisão territorial do poder decisório sobre o investimento público. E, através desse mecanismo, definiram também a divisão territorial que iria gerir praticamente toda a organização política de base na cidade desde então. E, como toda divisão territorial, ela implica em um ganho de poder para aqueles que melhor operam nesse território; e ninguém constrói um território a não ser através do estabelecimento de suas relações de poder.

Quando o orçamento participativo realmente decola, estava colocado claramente para o Governo (seu centro de definição política estratégica), que o OP seria o seu objetivo principal. "O OP passou a ser o principal objetivo do governo, o que não foi

fácil porque isto não havia sido estabelecido nos primeiros anos da gestão".<sup>11</sup>

## **Ganho de poder**

Com base nesta apresentação sumarizada do funcionamento e de parte da história de construção do orçamento participativo, é possível voltar ao tema fundamental para a pesquisa: os mecanismos através dos quais se dá a construção do poder no orçamento participativo.

A construção do poder dos atores sociais que se envolvem no orçamento participativo não pode ser descrita simplesmente como uma feliz relação onde um conjunto de indivíduos tem acesso a um espaço de poder, se equipa para exercer esse poder (desenvolve formas de organização, capacidade de análise, habilidade para lidar com dispositivos retóricos e legais, capacidade de mobilização relativamente ampliada, etc) e, dessa maneira, adquire cacife político, podendo inclusive atuar com mais poder em outras esferas (por exemplo, numa disputa urbana com o capital imobiliário fora do orçamento participativo). Não é bem assim.

Em primeiro lugar, é preciso identificar quem são os atores que assumem o protagonismo desse processo, como garantem esse protagonismo e qual é a sua influência na condução do processo.

É preciso também reconhecer que o poder que está em questão no orçamento participativo não é simplesmente a capacidade de decidir sobre a alocação dos investimentos públicos, aquilo que podemos chamar de um primeiro nível de poder, que sem dúvida é importante ou mesmo crucial, já que é em torno dessa decisão que se estrutura todo o processo. Há, entretanto, um segundo nível de poder, que se constrói a partir da atuação no OP e está

---

<sup>11</sup> Depoimento de Luciano Fedozzi, citado por Menegat, 1995; p.140. O próprio Fedozzi, que na época fazia parte da coordenação do Gabinete de Planejamento da Prefeitura, e Gildo Lima, que dirigia a Coordenação de Relações com a Comunidade, que são os dois órgãos municipais responsáveis pela realização do OP, falaram-me algo muito semelhante em conversas informais.

relacionado à capacidade de atuação política desenvolvida por aqueles que assumem um papel mais importante. Esse, que poderíamos chamar de segundo nível de poder, está diretamente relacionado ao que chamamos de acúmulo de capital político (cf. Bourdieu, 1989) conseguido graças à atuação no orçamento participativo e, obviamente, às possibilidades de uso desse capital político, ou seja, de exercício do poder. Nenhum dos dois níveis de poder, nem a configuração dos sujeitos políticos que assumem os papéis centrais no processo podem ser compreendidos sem uma relação direta com os processos de territorialização envolvidos no processo.

Sendo o OP um espaço de atuação política onde está em questão o estabelecimento de relações e a disputa de poder que se relacionam com a totalidade das disputas de poder da sociedade, temos de tratá-lo como um espaço no qual a inserção dos atores sociais se dá através da sua definição como sujeitos políticos. Os grupos organizados que estabelecem e disputam suas demandas no OP se constituem a partir da definição de uma unidade de atuação política comum que se articula baseada na definição de objetivos e projetos comuns, na definição de uma identidade a partir de referenciais, práticas e de uma história que os une.

É, pois, o processo de constituição desses sujeitos políticos um elemento fundamental para construção do poder e das possibilidades de atuação dos que se envolvem no orçamento participativo. Sendo assim, é útil neste momento procurar definir um pouco melhor os elementos envolvidos nesse processo.

### ***Sujeitos políticos e território***

Uso a noção de sujeitos políticos para me referir a sujeitos coletivos que se articulam através de uma definição identitária que envolve objetivos de ação em conjunto, a incorporação de uma série de referências, práticas e a reelaboração de uma história em comum. As práticas adotadas pelos sujeitos na sua ação política

são constituidoras da sua condição de sujeitos políticos, não só no sentido de que são práticas que permitem a eles atuar politicamente, mas também porque constituem suas formas de ação, suas possibilidades de expansão, seus limites territoriais, etc.

Me aproximo aqui da forma como Sader (1988) aborda a noção de sujeitos políticos. Num sentido mais amplo, ele encara os novos movimentos sociais com que trabalha como "modalidades particulares de elaboração das experiências vividas pelos trabalhadores" (p.53). Procura, a partir de diversos autores, constituir uma forma de tratamento de seu objeto que permita configurar um sujeito heterogêneo internamente, que possa abarcar "um agente descentralizado, destotalizado", que não dependa de um "centro estruturante" que lhe atribua forma. Dessa forma, a abordagem procura abarcar a heterogeneidade da experiência de diferentes grupos que, reelaborando suas experiências anteriores, constroem a si como sujeitos de ações políticas.

Dissecando elementos da experiência de grupos das classes populares paulistanas que, ao longo da década de 70, permitiram a convergência de indivíduos com experiências e aspirações em parte distintas, para ações conjuntas e para formação de novos sujeitos coletivos, Sader aponta que essa convergência

Depende, em primeiro lugar, do significado daquilo que define um determinado grupo enquanto grupo, quer dizer, sua identidade. Não se trata de alguma suposta identidade essencial, inerente ao grupo e preexistente às suas práticas, mas sim da identidade derivada da posição que assume. Tal identidade se encontra corporificada em instituições determinadas, e onde se regulam as práticas coletivas que a atualizam. (...) Depende, em seguida do modo como se articulam objetivos "práticos" a valores que dão sentido à existência do grupo em questão. (...) Depende finalmente - e talvez sobretudo - das experiências vividas e que ficaram plasmadas em certas representações que aí emergiram e se tornaram formas de o grupo se identificar, reconhecer seus objetivos, seus inimigos, o mundo que o envolve<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Sader, 1988, p.43-44

Como se trata de um sujeito histórico, que constrói ativamente as referências que o delimita enquanto sujeito, qualquer definição que procure enumerar os elementos que constituem os sujeitos políticos será limitada aos sujeitos com que se está lidando naquele momento.

Como foi indicado, a partir dos trabalhos de Menegat e Baierle, a constituição dos sujeitos políticos que tomam a frente da participação e formulação da metodologia do orçamento participativo está ligada ao surgimento dos novos movimentos sociais que emergem no final da década de 70 em todo o Brasil. Não só no seu surgimento e desenvolvimento ao longo dos anos 80, como foi brevemente indicado e será tratado no capítulo 2, mas também em sua atuação diretamente ligada ao OP, a entrada em cena de novos atores sociais e a sua inserção em determinadas disputas políticas, tem também o sentido de redefinição dos limites da atividade política e dos envolvidos nessa atividade. "A Luta política é sempre também uma luta por definir o que é a política"<sup>13</sup>. Na definição de novos sujeitos políticos está sempre em questão a definição dos próprios limites do que é visto como atividade política, está sempre presente a disputa e redefinição do campo político.

Mantendo-se os limites entre os diferentes conceitos, pode-se adaptar à constituição de sujeitos políticos a concepção de Thompson do *fazer-se* da classe operária. Para usar a frase sua que ficou famosa: "A classe operária não surgiu como o sol numa hora determinada. Ela esteve presente ao seu próprio *fazer-se*." (1987, p.9). Para ele, a classe é "um fenômeno histórico, que unifica uma série de acontecimentos díspares e aparentemente desconectados, tanto na matéria-prima da experiência como na consciência." (p.9) Essa concepção recusa tanto uma concepção ontológica da classe social, que implicaria em supor que ela pudesse ser deduzida das 'estruturas' sociais, quanto uma concepção que poderíamos chamar de epistemológica, em que a classe seria uma "categoria" de

---

<sup>13</sup> Lechner, 1984 *apud* Menegat, 1995, p.20.

análise ou algo que poderia ser demonstrado a partir do estudo das relações sociais. Recusa, portanto, uma concepção de classe como algo que pudesse existir de forma independente da consciência de seus membros. Nas suas palavras, "a classe é uma relação, e não uma coisa" (p.11).

No caso dos atores que estudamos neste trabalho, como veremos mais detalhadamente a seguir, as relações que os constituem como sujeitos políticos são estabelecidas no embate pela sua inserção nas lutas por acesso a bens urbanos, constituídas a partir do local de moradia. Creio que até aqui, nas pinceladas que delinearam o funcionamento do orçamento participativo e do processo de constituição dos sujeitos políticos nele envolvidos, já apresentei vários elementos que mostram a profunda ligação existente no caso estudado entre a constituição dos atores políticos e os processos de territorialização que eles são capazes de estabelecer.

Como isso não foi explicitado até agora, é preciso dizer que o que está sendo chamado aqui de território segue a forma como o conceito é tratado por Sack (1986), um espaço definido por relações de poder. Para o autor, a territorialidade pode ser definida genericamente como uma "estratégia para controlar pessoas e coisas através do controle de [uma] área." Trata-se, portanto, de uma situação constituída que incorpora uma *intenção*, e essa intenção tem um *sujeito*. Como o autor define em outra parte, a territorialidade é "a tentativa de um indivíduo ou grupo de afetar, influenciar ou controlar pessoas, fenômenos e relações ao estabelecer o controle sobre uma área geográfica". (p.19)

O conceito de território sintetizado por Sack é preferido aqui em relação ao que aparece, por exemplo, em Raffestin (1993), que incorpora o espaço territorialmente definido em si ao próprio território (como mostra Souza, 1995). Essa limpeza do conceito traz duas vantagens. 1) Chama a atenção para as formas de constituição das relações de poder (ajudando assim a mostrar que o poder não é uma coisa que possa estar em algum lugar, e que a conquista do poder possa ser somente uma questão de chegar a esse lugar - "tomar o Estado", por exemplo). 2) A partir daí e da

distinção do território do espaço em si, permite identificar o papel central desempenhado pelo território (e pelas relações de poder) na estruturação do espaço. Voltando às afirmações de Sack: o território é "o meio pelo qual espaço e sociedade estão relacionados." (p.5), "territórios são formas socialmente construídas das relações espaciais e seus efeitos dependem de quem está controlando a quem e com que propósitos." (Sack, 1986, p. 216). "Territorialidade é o pano de fundo do contexto geográfico - é o mecanismo através do qual as pessoas constroem e mantêm a organização espacial." (Sack, 1986, p. 216)

Podemos ainda acrescentar o fato um tanto óbvio de que os territórios estão relacionados ao tipo de relações de poder que os institui. Neste trabalho, os territórios definidos pelos atores políticos são de um tipo específico: se referem à atuação e legitimação da representação política. São definidos por e para o exercício da atividade política. Os mesmos espaços contêm outros territórios definidos por relações de poder de tipo diferente, por exemplo os territórios definidos pelos traficantes de drogas, que delimitam a área sobre a qual eles têm exclusividade de venda de drogas.

Merece ser chamada a atenção para o fato de que, no orçamento participativo, a *forma de legitimação para a participação é diretamente territorial*. As organizações envolvidas são praticamente todas associações de moradores (formalizadas legalmente ou não) ou têm uma referência territorial direta para a sua organização. Uma situação observada mostra como é profundamente territorial a definição socialmente compartilhada do **direito de representação** no OP. Para definir quantos delegados cada associação de moradores tem direito, se reuniu uma comissão com representantes de associações para contar as fichas de cadastramento dos que tinham comparecido às reuniões (rodada única e microrregiões). Mesmo que a pessoa tenha declarado que não comparecia por nenhuma associação, na hora da contagem era inferido, com base no endereço, a que associação aquela presença deveria ser computada. Mesmo nos casos em que duas associações se sobrepõem no "mesmo" território, muitas vezes era alegado que

"nessa rua fui eu que chamei", ou "não, esse pedaço aí é deles" [da outra associação].

Esse exemplo chama a atenção para o fato apontado por Sack (1986) de que nas sociedades modernas (em oposição às sociedades tradicionais, ditas "primitivas"), o uso do território ganha a especificidade que é o ponto central para este trabalho: a sociedade usa "o território para definir e organizar seu próprio pertencimento" (p. 15). Graças a essa característica, pode ser usado como parte do processo de consolidação das instituições, que passa também pelo seu uso para o fortalecimento das relações de poder estabelecidas por elas. É o caso da Associação de Moradores da Vila Bom Jesus: a "velha geração" fundou a associação e teve um papel central nas lutas e na própria construção da Região Leste (através da articulação com outras associações de moradores) e do funcionamento do orçamento participativo. Os membros da associação (em grande parte também os animadores do núcleo do PT da Região<sup>14</sup>) foram capazes de formar novas lideranças e afastaram-se um pouco da cena. Essas novas lideranças, ao que parece, tiveram uma atuação política bastante eficaz (o que, pelo menos em parte, tem a ver com a existência de um território consolidado), dentro da esfera do orçamento participativo e para além dela, a tal ponto que esses novos quadros foram incorporados a posições políticas de mais alta hierarquia do que a Associação de Moradores ("cargos políticos" no Estado e no partido), sem ter tido a oportunidade de formar novas lideranças que os substituíssem. Com um forte sentimento de responsabilidade pelo filho que corria o risco de se perder ou se desencaminhar, a "velha geração" volta a assumir a Associação.

Se não houvesse uma forte associação territorial entre a Associação e seu território, em vários momentos desse processo o

---

<sup>14</sup> A organização do PT e dos partidos em geral normalmente se dá com base na divisão de zonas eleitorais, cujos limites nada têm a ver com os das regiões do orçamento participativo, portanto merece destaque o fato de que os militantes tenham constituído esse núcleo de organização partidária, que, embora não tenha limites rigidamente definidos, articulava os militantes do que hoje compõe a região. Certamente o núcleo ajudou a definir a região (ou seja, o território).

vínculo, a legitimidade da representação e a capacidade organização/mobilização da população para atuar em momentos chave poderia ter sido perdida. Não há dúvidas de que a associação se construiu como instituição (no sentido castoriadiano, que significa ser constantemente reinstituída no imaginário) e que o território é parte importante desse processo instituinte, assim como instituído pelo mesmo processo.

Costumamos pensar que uma coisa é a associação (instituição) e outra é o indivíduo que dela participa ou mesmo a lidera. Pensamos ainda que isso deve ser assim, caso contrário o indivíduo tratará a associação como se fosse patrimônio seu e a usará somente para seus interesses pessoais. Essa crença tem a ver com um padrão histórico determinado que está profundamente arraigado na cultura política brasileira. No entanto, isso não quer dizer que sempre tenha que ser assim (especialmente se há uma significativa mudança no jogo de forças externas à associação, como ocorre no caso do orçamento participativo). Em alguns casos por mim observados, as "associações de um homem só" costumam ter posturas mais abertas a incorporação de outras pessoas ao processo e um maior respaldo por parte do grupo que representam do que "verdadeiras instituições". Por isso há, propositalmente, uma dubiedade na forma como estou empregando a palavra atores. Não está claro se tais atores são individuais ou institucionais, se se tratam de uma ou várias pessoas que controlam uma associação de moradores ou se se trata da instituição associação, que age territorialmente. O conceito de *instituição* em Castoriadis pode ser mais interessante que o conceito corrente para analisar essa questão. Castoriadis (1982) chama de instituição aquilo que é socialmente instituído. Dessa forma tanto a "liderança popular" quanto as associações de moradores são instituições enquanto continuarem a ser socialmente aceitas como tal. [Socialmente aceitas não significa simplesmente serem bem quistos entre a população local, mas serem garantidos como tal, incluindo poderes

externos, formas legais, etc.] <sup>15</sup> Nesse sentido a construção dos territórios é parte desses processos instituintes e, o próprio território é instituído no processo e, depois de instituído torna-se, ele próprio instituinte.

Quando trato dos atores sociais envolvidos no processo procuro não supor como dadas (ou naturais) as categorias em que normalmente se divide a sociedade, como as de Estado e Sociedade Civil. Tenho motivos para considerar que esses não são, necessariamente, os recortes do *continuum* social mais importantes para explicar as posturas e ações dos atores sociais que venho tratando. Considero, de um modo geral, que tais definições estanques mais obscurecem do que clareiam análises que queiram se definir como (ou partir de) um estudo de caso. Atores que hoje estão no governo, na assembléia legislativa, na administração regional, fazem e fizeram parte do mesmo grupo ou do campo político delineado no orçamento participativo. Esse nunca foi, pelo menos em primeira instância, simplesmente um grupo de interesse. Embora hoje a maioria dos que eu chamo o núcleo do campo esteja associada ou próxima a uma determinada tendência do PT, esse grupo não se constituiu dessa forma. Foi, antes, a ação política conjunta e o acúmulo de poder com essa ação que os constituiu como grupo, que consolidou seu espaço associado a uma tendência do partido, que permitiu (impulsionou) alguns deles para cargos no Estado. A história da associação Bom Jesus e do Núcleo Wladimir Herzog mostram bem esse processo. Como já citei ao me referir aos "assessores comunitários" das diversas secretarias

---

<sup>15</sup> Não quero, com isso, obscurecer a existência de personalismo ou mesmo de um certo nível de patrimonialismo em relação à associação por parte de suas lideranças, só acho importante distinguir do componente "patrimonialista" um outro que tem a ver com um luta que não é fácil e é longa. Não pretendo negar que em muitos casos de indivíduos ou pequenos grupos de indivíduos esses dois componentes estejam profundamente entremeados, variando de intensidade ao longo do tempo.

municipais de governo, foi através das formas que o governo encontrou para estabelecer sua capacidade de gestão e governabilidade que a capacidade de atuação política acumulada pelas lideranças de associações de moradores, passou a ser valorizada. Ao longo do processo as associações de moradores passam da necessidade de enfrentamento do Estado para a construção de uma nova configuração de poder, mesclando-se com e pressionando agentes do governo.

As descrições apresentadas caracterizam um processo complexo de construção das instituições, territórios e de definição da atuação dos atores sociais. Cada ator desempenha múltiplos papéis ao mesmo tempo e, além disso, esses papéis variam ao longo do tempo. Por isso argumento que não se deva tentar forçar distinções precisas entre Estado, sociedade civil; associações de moradores e partido. É necessário inserir aí uma distinção de escala. Na escala da "grande política" os limites são muito mais claros. Isso se deve à natureza dos fenômenos aí envolvidos e também ao grau de formalização que media as relações entre os agentes aí atuantes. Na escala local e especialmente na escala microlocal, do cotidiano, "Estado" e "sociedade civil" têm fronteiras muito mais tênues e, principalmente, são constantemente construídos e reconstruídos, adquirindo uma natureza multifacetada.

A partir daqui, procurarei apresentar mais detalhadamente o processo de constituição de alguns dos sujeitos políticos mais importantes envolvidos no desenvolvimento do orçamento participativo e a partir daí e da análise de sua atuação no OP, identificar os mecanismos e estratégias de construção de relações de poder estabelecidos por eles.

## Capítulo 2

### Referências espalhadas pela cidade

Eu estou depois das tempestades.

O senhor nonada conhece de mim; sabe o muito ou o pouco? O Urucuia é ázigo... Vida vencida de um, caminhos todos para trás, é história que instrui vida do senhor algum? O senhor enche uma caderneta... O senhor vê aonde é o sertão? Beira dele, meio dele?... Tudo sai é mesmo de escuros buracos, tirante o que vem do Céu. Eu sei.

Guimarães Rosa, Grande Sertão: veredas.

### *Prolegômenos*

O título deste capítulo tem duplo sentido, se refere tanto a eventos que aconteceram em vários pontos da cidade, e que de alguma forma alimentaram o desenvolvimento dos sujeitos políticos que estaremos tratando, quanto a referências que envolvem, num sentido mais metafórico, esse processo. Pretendo, portanto, caracterizar aqui o *ambiente político* em que nossos atores circulavam e se desenvolveram. Não pretendo traçar de maneira sistemática essa história, ou chegar a uma caracterização

exaustiva desse ambiente político<sup>16</sup>, mas sim destacar eventos e formas de organização características que possam alimentar a compreensão dos atores e das formas de organização sócio espaciais que são objeto desta análise.

Essa caracterização é especialmente importante em função das fontes de que dispomos: depoimentos orais que narram a história de organizações pontuais, na Vila Bom Jesus, na Vila Jardim..., dados por pessoas envolvidas nessa história como seus protagonistas e que, muitas vezes, ainda hoje atuam no OP baseados nessas organizações. Não pretendo, com um esforço de contextualização, corrigir os 'desvios de memória' dos sujeitos e encontrar os fatos que realmente ocorreram, como seria a preocupação em uma perspectiva mais positivista. O desenho do ambiente político permite, em relação a essas narrações, que tentemos aproveitar aquilo que provavelmente a história oral tem de mais interessante: considerar "as razões que levaram os indivíduos a construir suas memórias de determinada maneira"<sup>17</sup>, fazendo com que as 'distorções' de sua narrativa sejam um recurso para perceber como aqueles sujeitos compreenderam e valoraram suas experiências. Dessa forma fazem muito mais sentido as opções tomadas por esses sujeitos ao longo de sua história, permite compreender melhor o próprio funcionamento da esfera do OP e do campo das lideranças da Região Leste, fica claro porque em dado momento julgaram alguns como aliados, outros como inimigos.

A história dos sujeitos políticos que são os personagens centrais deste trabalho pode começar a ser contada, mais ou menos, a partir da metade da década de 70. Como qualquer outro ponto de partida que fosse definido, a escolha deste tem algo de arbitrária e alguns motivos que a tornam razoável. É nesse momento, depois de uma significativa desarticulação e praticamente de seu desaparecimento da cena pública, desde o início da Ditadura Militar, que uma série de **ações** promovidas por associações (ou

---

<sup>16</sup> Nesse sentido há dois trabalhos excelentes: Baierle, 1992 e Menegat, 1995.

organizações semelhantes) de moradores de vilas<sup>18</sup> e bairros periféricos da cidade começam a ganhar visibilidade pública, iniciando uma trajetória de organização e de conquista de espaço político, que vem culminar com o desenvolvimento do orçamento participativo.

Uma parte dos personagens - que a partir desse momento constituirão os movimentos populares baseados em formas de organização comunitária, e que mais tarde participarão e contribuirão para a criação do orçamento participativo - já tinham uma história de atuação política anterior. Eram ou tinham sido militantes de organizações de esquerda (de organizações revolucionárias, do 'Partidão' [o PCB]...), ou faziam parte dos setores progressistas da Igreja Católica, em Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) ou em organizações de caráter mais diretamente político como a JOC - Juventude Operária Católica. Podiam também ter tido uma atuação em associações de moradores com orientação política ligada ao trabalhismo no período populista (anterior ao Golpe de 64), embora considere que não serão esses atores que

---

<sup>17</sup> Thomson et alli, 2001. p. 67.

<sup>18</sup> É interessante esclarecer o conceito de vila. Vila, de um modo geral, serve como um eufemismo para favela. Favela é uma palavra vista como demasiadamente forte e pejorativa. Vila é menos pejorativo, funciona como a constatação da realidade daquele lugar, não como uma ofensa. A Vila tem uma dubiedade de significado interessante. Também são chamados de Vila, em todo o Brasil, os bairros de alguma forma inspirados no urbanismo "culturalista" de Erbenzen Howard. Aqui na região Leste de Porto Alegre temos a Vila Jardim, a Vila Laranjeiras e a Vila Bom Jesus. Esta última, teve na sua história a construção de grandes 'vilas populares' dentro dela. Ou seja, um parte do bairro ou próxima ao bairro, que ainda não havia sido loteada, foi ocupada por construções irregulares constituindo propriamente uma favela: primeiro a Vila Mato Sampaio, depois outras que vieram a formar o conjunto das 'Vilas' Fátima-Pinto. A própria Vila Bom Jesus, entretanto, durante muito tempo (até a primeira metade dos anos noventa), não teve calçamento em boa parte das suas ruas, tendo assim uma aparência bem pouco privilegiada, além de ser composta em grande parte por casas simples, muitas vezes, como é bastante comum no Rio Grande do Sul, de madeira<sup>18</sup>. Além do que se refere à aparência, as vilas da Vila Bom Jesus durante muitos anos foram um dos mais importantes pontos do tráfico de drogas em Porto Alegre, o que consolidou uma imagem generalizada na cidade de lugar perigoso. Quando eu dizia que morava no bairro Bom Jesus, inevitavelmente ouvia a pergunta: 'mas na vila, na vila mesmo (ou no bairro)?' (isso sem mencionar o 'vila', às vezes falando 'na Bonja', como é carinhosamente chamado).

trarão a novidade constituída pelos movimentos surgidos na segunda metade dos anos 70. De qualquer maneira, principalmente as lideranças mais engajadas, traziam o referencial de uma memória de lutas populares anteriores, que de alguma forma estava presente em todos esses movimentos.

Antes de começar a narrativa propriamente dita, mais ligada aos atores que enfocaremos, merece ser aberto um parêntesis com relação à história dos movimentos de lutas urbanas do Rio Grande do Sul.

Menegat (2001) aponta para a importância de dois momentos já distantes no tempo, que tiveram uma força especialmente marcada na história do Rio Grande do Sul, nos quais a organização de "movimentos dos trabalhadores" conseguiu conquistar um considerável apoio na sociedade, para a justeza das suas reivindicações por melhores condições de vida. São eles: o chamado período positivista gaúcho (de 1897 a 1937) e, dentro deste, em especial a segunda década do século XX; e o período da democracia populista, que antecede o Golpe Militar de 1964. Nesses dois momentos, setores populares organizados baseados na identidade de trabalhadores, conseguiram construir a noção de que suas reivindicações pela melhoria do seu lugar de moradia (diminuição dos preços dos aluguéis, das tarifas de água e transporte coletivo, por exemplo) eram um problema distinto das reivindicações salariais, e que se projetava para além da relação privada entre patrão e empregado ou capital-trabalho. A praça pública (em frente a intendência municipal) torna-se, já no primeiro período, o espaço onde as reivindicações ganham visibilidade através de manifestações, e estas tornam-se o caminho para negociar com o governo uma solução para os problemas que lhes dizem respeito.

Na década de 50 consolida-se o formato de associações de bairro e em 1959 é fundada a *Federação das Associações de Bairro*

de Porto Alegre<sup>19</sup>. As referências de que disponho para esse período, sempre indiretas, dão a idéia de que as associações de bairro eram buscadas e incentivadas tanto por políticos do PTB quanto do bloco anti-trabalhista (que no RS reunia PSD e UDN, além de outros partidos). Mesmo sendo marcado pelo desenvolvimento de vínculos claramente clientelistas entre lideranças de associações e políticos, esse período também dá margem à criação de algumas possibilidades de canais de relacionamento entre setores populares, e à adoção, por parte do Governo, de uma série de medidas que estão em consonância com algumas reivindicações por moradia e investimento em infra-estrutura. Não podemos desconsiderar as enormes limitações de ação política, por parte das associações de moradores, inscritas num ambiente político marcado por uma presença muito forte e constante de políticas clientelistas, baseadas na troca de favores. Mesmo assim, é importante o destaque dado por Menegat para o surgimento de um novo tipo de ator social entre as camadas populares, através das associações de bairro, que se diferencia daquele organizado a partir da esfera do trabalho, e que conquista um alargamento do seu espaço político, dando novo contorno ao espaço público da cidade.

Com o início da Ditadura Militar, as organizações populares se retraem e a solução para a questão habitacional passa a ser tratada pelo governo como um problema técnico de planejamento. A FRACAB - *Federação Riograndense de Associações Comunitárias e de Amigos de Bairro*, o principal espaço de articulação das associações de bairro, deixa de ter uma atuação reivindicatória, e ficará sob o controle de grupos ligados a ARENA até 1977.

---

<sup>19</sup> Menegat (2001) narra o funcionamento dessa federação até 1966. Pelas referências disponíveis não há como saber se será essa entidade que dará origem à FRACAB - *Federação Riograndense de Associações Comunitárias e de Amigos de Bairro*, que terá grande importância a partir de 1977. A data de fundação da FRACAB não ajuda a resolver o problema: Guareschi (1980) fala de 1955, Baierle (1992), de 1959, os outros trabalhos consultados não resolvem a questão.

Fechado o parêntesis, não tenho como avaliar a importância desses referenciais passados na memória das organizações que emergem em meados da década de 70, mas mesmo que elas não fossem uma referência importante para a organização dos sujeitos coletivos que ali surgiam, suas marcas se faziam notar. Posso citar alguns indícios indiretos dessas marcas. Nesse momento, algumas Secretarias Municipais tinham assessorias voltadas especificamente para atender reivindicações da população e, desde a década de 40, a Prefeitura conta com um órgão destinado ao atendimento de carência habitacional, ao qual é dada uma importância considerável na sua estrutura administrativa<sup>20</sup> (atualmente este órgão é o DEMHAB - Departamento Municipal de Habitação).

A própria metodologia adotada pelos trabalhos acadêmicos publicados no início dos anos 80, que se tornaram as referências comumente citadas a respeito desses movimentos, reflete indiretamente a importância atribuída às organizações comunitárias na esfera pública porto-alegrense. Podemos tomar como exemplo os trabalhos de Guareschi, 1980; Ferretti, 1984 e Ribeiro, 1985. Os três estudos se baseiam em levantamentos nos jornais para caracterizar os "Movimentos Sociais Urbanos de Porto Alegre", e encontram uma quantidade impressionante de notícias relatando ações reivindicatórias de moradores da cidade (para citar só um exemplo: Guareschi, restringindo-se às áreas de ocupação irregular, encontrou na Zero Hora, um jornal bastante conservador, menção a movimentos reivindicatórios em 61 áreas, entre outubro de 1978 e setembro de 1979. No curto período de um ano, os doze

---

<sup>20</sup> Em 1940 a Prefeitura criou a Superintendência da Habitação; em 1951 ela é transformada no Serviço da Habitação Popular e em 1953 passa a chamar-se Departamento Municipal da Casa Popular (Ferretti, 1984; Fedozzi, 2000). Em 65 o departamento é reestruturado para se adequar às diretrizes do Sistema Nacional de Habitação, centralizado pelo BNH, passando a chamar-se DEMHAB (Baierle, 1992). A partir daí, a atuação do Departamento vai se caracterizar pela remoção de favelas e reassentamento da população em áreas isoladas distantes do centro (o bairro da Restinga é o ícone dessa política em Porto Alegre).

movimentos selecionados por ele para o estudo aparecem em 458 reportagens, nos oito órgãos de imprensa por ele consultados). É importante perceber que essas organizações surgem ou ganham maior visibilidade pública em um momento no qual a insatisfação com o Regime Militar se amplia na sociedade, criando um ambiente favorável e acolhedor a ações de protesto protagonizadas por grupos pobres.

Esse fato dá idéia da visibilidade conquistada pelos movimentos reivindicatórios que surgem na cena local nesse momento. Vale a pena dar atenção a alguns deles, para termos noção das formas de organização que adotaram e da importância que irão adquirir.

### ***Movimentos reivindicatórios da segunda metade dos anos 70: emergência de organizações comunitárias centradas nas reivindicações urbanas***

Durante os primeiros 10 anos da Ditadura Militar, as organizações de bairro existentes no período imediatamente anterior (populista) se desarticularam. Muitas delas deixaram de existir e, a partir de 1964, a FRACAB passou a ser controlada por grupos ligados à ARENA, e não há notícia, na literatura consultada, de movimentos reivindicatórios conduzidos por eles. A trajetória de organização de grupos de moradores e de associações de bairro, e de sua inserção em espaços públicos de reivindicação junto ao Estado, foi interrompida. Sem dúvida, surgiram focos de organização de moradores para reivindicar melhorias no seu lugar de moradia; mas sua visibilidade, sua capacidade de inserção no debate público e de acesso ao Governo Municipal foram imensamente restritas, se compararmos ao período anterior ou posterior. O contexto político brasileiro desse período era extremamente desfavorável aos movimentos reivindicatórios. A primeira metade da década de 70 é o momento no qual a Ditadura Militar está mais

consolidada e que o aparelho repressivo do Estado vai, progressivamente, conquistando vitórias no desmantelamento das organizações da esquerda revolucionária.

A partir da metade da década de 70, esse quadro começa a mudar. Voltam a ganhar visibilidade algumas organizações de moradores, de um modo geral articuladas por atores que, de alguma forma, conseguiram estabelecer algum tipo de continuidade na sua organização e, nesse momento, passam a desempenhar o papel de referencial de origem para os grupos organizados que se estabelecem 'seguindo a sua trajetória' nos anos seguintes. Nesse momento, vão progressivamente ganhando visibilidade pública em Porto Alegre uma série de **ações**, promovidas por associações de moradores (ou organizações semelhantes) de vilas e bairros periféricos. Tais ações reivindicavam principalmente o acesso a bens e serviços urbanos e, no caso das áreas de ocupação irregular, também a manutenção da posse dessas áreas. Como em muitos outros movimentos sociais deflagrados na mesma época no país, as reivindicações pela solução de problemas pontuais e concretos dos grupos que se organizam, passam num momento seguinte a se incorporar a uma agenda de lutas mais ampla, encaixando-se nas lutas pela abertura do regime político e fim da Ditadura. Como procurarei argumentar, não creio que essa mudança do significado representado por essas ações se restrinja a um 'ganho de consciência' da população, conquistado através da sua organização (o que certamente está presente), mas principalmente à abertura de espaços políticos que permitem a esses grupos inscrever os objetivos de sua atuação em um novo registro.

Algumas dessas experiências tornaram-se referência organizadora da identidade e das práticas de organização de muitos movimentos comunitários<sup>21</sup>, que se organizam desse momento em

---

<sup>21</sup> Relutei em adotar o uso das expressões *organização* e *movimento comunitário*, mas me rendo aqui ao uso corrente do termo nos discursos dos atores políticos e em parte da literatura a respeito que incorpora esse uso. Os inconvenientes do uso do adjetivo 'comunitário' para se referir aos grupos que se organizam a partir do local de moradia vem principalmente da perda da distinção e da confusão, às vezes proposital,

diante. Creio que podemos localizar nesses movimentos a origem de boa parte dos atores políticos que, pouco mais de uma década mais tarde, vão dar início à construção do orçamento participativo. Não me refiro exclusivamente ao surgimento de um tipo de organização que irá exercer importante papel. Mais concretamente, refiro-me também ao fato de que várias das associações e organizações formadas naquele momento permanecem ativas até hoje, e vários dos militantes que construíram essas organizações também permanecem ativos (seja ainda no movimento comunitário, no PT ou no governo).

### **Quem são os atores**

Nesse processo, desempenha um importante papel uma série de militantes que, com a desarticulação das organizações da esquerda tradicional, vão encontrar na construção de organizações de moradores de áreas de favelas e periféricas da cidade a possibilidade de realizar algum trabalho de ordem política. Esses militantes vão procurar se inserir e construir um trabalho junto às organizações que encontrarem. Comissões de Pais e Mestres, Clubes de Mães e, especialmente, os espaços e práticas da Igreja, principalmente organizados como Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), proliferaram-se na cidade e passam a ser lugar de atuação de uma série desses militantes. Muitas vezes, a partir das CEBs são articuladas associações de moradores que alguns anos depois terão

---

entre os conceitos sociológicos de comunidade e sociedade (*gemeinschaft* e *gesellschaft*). Essa confusão muitas vezes serve, no discurso, para fazer parecer que há uma unidade propriamente comunitária (por laços de afinidade e comunhão entre o grupo), legitimando ideologicamente o representante do grupo como detentor de uma posição essencial de liderança, e não a de uma liderança política conjunturalmente estabelecida através de um investimento de membros do grupo que alçam a condição de liderança. Como percebo que em grande parte dos usos correntes não se tem o objetivo de atribuir esse significado, mas sim de se referir a uma liderança política investida constituída a partir do local de moradia e cuja atuação está, originalmente, ligada à politização das questões de acesso à cidade, creio que o uso do termo não causa problema e tem a vantagem de respeitar as delimitações de significado adotadas cotidianamente.

grande importância na organização do movimento. Referências explícitas à atuação desses militantes não são fáceis de achar na literatura sobre os MSU de Porto Alegre desse período. Creio que isso se dê porque, para certas visões, a presença de 'militantes orgânicos' mancharia o caráter mais 'autêntico' ou 'de base' dos movimentos que daí irão emergir<sup>22</sup>. É importante notar que, em grande parte, a configuração que os movimentos assumem tem a ver com os canais que permitem a inserção do militante na comunidade<sup>23</sup>. A sua forma de inserção e os canais de penetração referem-se às formas que permitem ao militante ter contato com os demais membros da comunidade, o que implica em formas de constituição do grupo que definam o militante como parte dele. Para dar alguns exemplos: ou o militante é morador da área, e fará parte da Associação de Moradores e através dela terá contato com seus vizinhos; ou será professor da escola e a partir daí constituirá a sua inserção sendo o animador do círculo de pais e mestres, organizando a 'comunidade escolar'; ou trabalhará no sistema de saúde e participará da organização da comissão de saúde do posto local. Incidentalmente, esses três exemplos que comecei a citar de forma hipotética podem corresponder à história dos vereadores do PT Renato Guimarães, que atuava na Associação de Moradores da Vila Bom Jesus, José Waldir, que liderou o 'Movimento em Defesa do Ensino Público' na Grande Santa Rosa (parte da região Norte de Porto Alegre), e Waldir Bonn Gass que, como médico residente, participava da organização das Comissões de Saúde ligadas ao Hospital Conceição, no bairro Vila Jardim.

---

<sup>22</sup> Menegat (1995) é uma exceção e fala de "militantes do movimento sindical e da esquerda clandestina" que passam a atuar nas CEBs, através do "trabalho miúdo da Igreja" (p.64), citando como fonte um documento da Tendência Democracia Socialista do PT. Vários indícios da participação desses militantes podem ser percebidas nos tipos de ações que eram desenvolvidas (como o recenseamento de moradores para a implantação do método Paulo Freire por um grupo da Vila Santa Rosa, citado em Barcellos et al., 1993) e nas entrelinhas de algumas falas.

<sup>23</sup> As expressões 'canais de penetração' ou 'forma de inserção', muito comumente usadas, podem dar uma impressão de exterioridade do militante em relação à comunidade em que ele atua. Embora em alguns casos isso possa ser verdade, não é esse o fato a que me refiro.

Nos grupos organizados de moradores de Porto Alegre, ações que antes poderiam acontecer sem que fossem referenciadas para além do seu fato objetivo, como a elaboração de um abaixo-assinado solicitando a colocação de encanamento de água, passam a ser inscritas como parte das lutas da comunidade pela melhoria das suas condições de vida. Eder Sader (1988) descreve uma dinâmica semelhante para a Oposição Metalúrgica de São Paulo no mesmo período onde, dispersos, diversos militantes dentro das fábricas desencadearam uma série de pequenos enfrentamentos com as chefias, por questões cotidianas, como a limpeza dos banheiros, a qualidade da comida do refeitório ou o horário da pausa para o café. Essas experiências serão posteriormente reelaboradas por eles como referências para a sua atuação e, o que é crucial, inscritas como parte de uma trajetória de lutas que configura a sua identidade coletiva. Essa elaboração, em parte, só pode ser feita a posteriori, quando experiências semelhantes vividas por diversos membros do grupo (como a realização de paralisações, abaixo-assinados e assembléias relâmpago) e histórias de enfrentamentos passados (mesmo que mal sucedidos) descrevem as práticas que configuram a identidade de um sujeito coletivo complexo como é qualquer movimento social.

### ***Suas práticas***

As bandeiras que detonam a organização dos movimentos são as mais diversas: ameaças de remoção de áreas de ocupação irregular, falta de acesso a serviços urbanos, incluindo os mais elementares como água e luz, calçamento das ruas (um problema especialmente sensível para a população de Porto Alegre, onde não ter que pôr os pés na lama ao sair de casa é entendido como uma questão de dignidade, em função do frio e da grande umidade no inverno), educação, saúde, acesso a transportes, etc. Generalizando de maneira grosseira, nas descrições desses movimentos apresentadas por Guareschi (1980) e por Ferretti (1984) as manifestações

evolvem uma seqüência de fatos semelhantes: uma manifestação, que muitas vezes envolve o fechamento de ruas do bairro com barricadas, atrai a atenção, levando à chegada da imprensa que noticia a mobilização. Muitas vezes há repressão policial. A visibilidade conseguida leva o Governo Municipal a propor a criação de uma comissão para negociar ou oferecer o atendimento a algumas das reivindicações dos moradores. Como já foi dito, o número e a distribuição de manifestações e mobilizações torna-se impressionante, principalmente a partir dos anos de 78 e 79. No levantamento feito por Guareschi (1980), restringindo-se às áreas de ocupação irregular, entre outubro de 78 e setembro de 79, são encontradas notícias de movimentações em 61 núcleos de sub-habitação da cidade (de um total de 128).<sup>24</sup>

Esses autores narram diversas dessas movimentações, que se tornaram referências comuns na literatura e nas histórias contadas sobre as organizações de moradores de Porto Alegre. De um modo geral, em uma localidade na qual há uma articulação entre os moradores, estando ou não organizados em associação, são desenvolvidos vários processos reivindicatórios no período em que essa articulação se mantém.

Um fato de grande visibilidade e importância nesta época é a vitória dos grupos ligados aos partidos que faziam oposição à Ditadura Militar nas eleições para a diretoria da FRACAB em 1977 (controlada desde 1964 por um grupo ligado à ARENA). A diretoria que assume em 77 é formada por uma aliança que engloba pessoas ligadas ao PCB, MR8, PCdoB, MDB, trotskystas e trabalhistas (Fedozzi, 2000; p.195). Esse fato marca uma trajetória, a partir daí ascendente, de organização de movimentos em favelas e áreas pobres da cidade.

---

<sup>24</sup> Como já afirmei anteriormente, nesse período de um ano, apenas os 12 movimentos selecionados para seu estudo, aparecem em 458 reportagens nos 8 órgãos de imprensa por ele consultados. Ferreti (1984), que faz um levantamento semelhante, mas baseando-se apenas nos jornais de maior circulação e estendendo o período de análise de 1978 a 82 encontra 194 matérias. Ribeiro (1985), se dedica a levantar referências a mobilizações

Um dos vários exemplos que se tornaram bem conhecidos foi o do movimento que se desenvolveu na Lomba da Tamanca (no bairro da Lomba do Pinheiro), em 79. Foram feitas manifestações pela posse da terra; mutirões para a construção de creche, escola comunitária e posto policial; e organizada uma cooperativa de compras de alimentos. A Associação de Moradores tinha sido fundada naquele ano, e foi responsável pela organização das ações. Os moradores também tiveram um papel decisivo no apoio à greve dos empregados da construção civil, que conseguiu grande visibilidade quando as esposas dos grevistas, com os filhos a tira-colo, tomaram conta das ruas do centro da cidade, pedindo doações de alimentos e dinheiro para sustentar suas famílias.

O ano de 1979 foi extremamente profícuo em manifestações e processos de organização e reivindicação popular. Essa concentração, que não é privilégio de Porto Alegre, mostra a importância do ambiente político criado na cidade para a fecundação desses movimentos. Nesse sentido, a greve da construção civil teve uma importância significativa na ampliação dos espaços de disputa política na cidade, colocando na ordem do dia a questão dos mais marginalizados (os trabalhadores da economia formal com piores remunerações e moradores das periferias). E isso foi feito através de um mecanismo que é crucial para o que pretendemos destacar neste trabalho: a ocupação das ruas do centro da cidade, o espaço público no seu sentido mais concreto.

Essa organização mais ampla constitui uma rede de ligações com as organizações dos bairros, não só na Lomba da Tamanca. "No bojo do processo da greve, várias associações de moradores foram formadas, lideranças consideradas pelegas foram questionadas e a luta pela posse e propriedade da terra ganhou progressivamente uma dimensão jurídico-legal, a partir da assessoria prestada pelos advogados da FRACAB".<sup>25</sup>

---

em quatro jornais de grande circulação, entre os anos de 1982 e 1984, e encontra 192 matérias).

<sup>25</sup> Baierle, 1992, p.47

Via de regra, as organizações que eclodem nesse momento incorporam o resultado do acúmulo de alguns anos de trabalho de base, preocupado com a construção de um grupo de lideranças populares capazes de produzir o enfrentamento com o regime militar. Com diferentes leituras e concepções, era comum entre os movimentos de esquerda a interpretação que era preciso agir numa perspectiva de 'acúmulo de forças' na sociedade, para vencer o regime ditatorial e caminhar na direção da transformação radical da sociedade (ou seja, a implementação de uma sociedade socialista). O trabalho de construção do enfrentamento passava por diversas etapas, sendo a primeira a organização do grupo:

Normalmente parte-se das lutas imediatas (água, loteamentos irregulares, escolas, etc.). Primeiro procura-se formar uma pequena liderança até consolidá-la. Aos poucos envolve-se mais gente. Em certos momentos convocam-se grandes assembleias, segundo a necessidade de se mobilizar e de tomar decisões. Mas nunca se abandona as reuniões de pequenos grupos, nem o debate amplo das questões, o relacionamento da luta concreta com a realidade global. Procura-se sempre democratizar ao máximo a luta, procurando a participação de todos, onde todos juntos decidam. [...] Aos poucos a organização avança. Procura-se formar mais grupos e comissões descentralizadas para que haja uma ampla participação, diminua o atarefamento das lideranças e haja maior facilidade de mobilização.<sup>26</sup>

De fato acabou-se construindo uma espécie de 'metodologia' para encaminhar as lutas das associações de moradores. Desse trabalho de base, com o grupo razoavelmente bem constituído, partia-se para o enfrentamento mais direto. Baierle (1992) descreve:

O passo seguinte era convocar o Prefeito ou o Secretário específico, conforme o caso, para ser pressionado por uma pequena

---

<sup>26</sup>FASE-POA, Recuperação de experiências na região da Grande Porto Alegre, 1981, p. 11. *apud* Baierle, 1992

multidão na vila, obrigando-o a comprometer-se com algum tipo de solução e submetendo-o às críticas diretas e 'públicas' das lideranças. Foi assim, por exemplo, nas vilas Tronco e Fátima. Progressivamente, porém, a animosidade tendia a aumentar neste tipo de 'cerimônia'.

O terceiro passo, então, acumulando no sentido do enfrentamento do regime autoritário, era a concentração da população interessada na frente da Prefeitura e/ou do Palácio do Governador, o que servia tanto como instrumento de pressão quanto como espaço para pequenos comícios por parte das lideranças partidárias que se comprometiam com aquela luta. Diante de um Estado cujo limite era o controle físico sobre a população, havia o entendimento entre grande parte das lideranças ligadas aos partidos de esquerda de que cabia o enfrentamento físico com esse Estado, através de grandes manifestações de massa.<sup>27</sup>

Num episódio narrado pelo Sr. Amir, membro fundador da Associação de Moradores do bairro Bom Jesus, onde concentrei minha pesquisa, permite ver a relação das associações de moradores de 'perfil mais combativo' nesses processos. Uma mobilização marcante, que ajudou a consolidar a liderança da Associação de Moradores, ocorreu quando fizeram o fechamento da Rua São Marcos.

Isso foi lá por 77. Os moradores cansados de reivindicarem e não serem atendidos fizeram o fechamento de rua, com muito apoio de todos os moradores. A idéia realmente partiu deles.

- Não eram da Associação? [pergunto eu]

Eram, mas não estava ali em nome da Associação. É que a Associação entrou e apoiou o movimento; e assumiu com eles a luta pela reivindicação deles. Isso em 1977, num fim de ano, e um movimento, na época, foi até denominado como um movimento subversivo. Em 77 ainda se falava nisso... E uma notícia que andou até no Jornal Nacional, naquele dia. E o povo não recuou. Houve algum enfrentamento com a brigada militar, mas o povo não recuou e no fim a Prefeitura aceitou a visita da comissão nossa, com moradores da rua, e se costurou um acordo. Só assim os moradores recuaram e

retiraram as barreiras. A Prefeitura acabou não cumprindo plenamente o que havia sido acordado.

Mesmo com a iniciativa tendo partido de um grupo de moradores não ligados à Associação, esta, que atuava no bairro desde 71, é reconhecida como legítima, os membros da diretoria são chamados a participar da manifestação e reconhecidos como parte da comissão que negociará com a Prefeitura.

Não só a repressão policial direta à manifestação (com o uso da força ou pela forte presença policial), mas também a perseguição às lideranças se faz notar<sup>28</sup>. Um fato importante que demonstra o acirramento da disputa nesses enfrentamentos é a mudança do perfil dos diretores do DEMHAB. Durante a maior parte da história do departamento, a sua direção tinha sido ocupada por técnicos da área e, a partir daí, passa às mãos de políticos profissionais<sup>29</sup> (Baierle, 1992).

Em muitos casos, no entanto, há a presença de associações de moradores comprometidas com relações clientelistas ou pelegas, articuladas para apoiar as propostas do Governo Municipal (especialmente o DEMHAB) nos momentos em que as manifestações tomam volume. Frequentemente, essas associações existem formalmente há bastante tempo sem nenhuma atuação, e se inserem na disputa principalmente quando esta envolve a disputa por posse da terra e propostas oficiais de remoção de favelas.

---

<sup>27</sup> Baierle, 1992, p. 60.

<sup>28</sup> Em 1979, depois de um movimento bem sucedido, o presidente da Associação de Moradores do Campo da Tuca foi preso, acusado de tráfico de drogas, torturado pela polícia política e condenado. Com o apoio da Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa, a FRACAB conseguiu um novo julgamento, onde ficou comprovada a prisão por motivos políticos e ele foi absolvido (Guareschi, 1980). Depois de um grande movimento na Grande Santa Rosa, em 1983, onde estes tinham tido um papel de fundamental importância, todos os professores que participaram do movimento foram transferidos, pela Secretaria de Educação, para outras escolas e o padre enviado para o Xingu (Barcellos et al., 1993).

<sup>29</sup> Arthur Zanella, entre 1977 e 1982 e Reginaldo Pujol, entre 1983 e 1985.

## **Formação das Uniões de Vilas**

No ano de 1979, um episódio ocorrido no Morro Santa Tereza desencadeou uma organização de seus moradores em uma forma diferente das associações de moradores, que acabou se tornando, uma década mais tarde, uma das principais bases para o estabelecimento do orçamento participativo: as Uniões de Vilas.

O fato que detonou esse processo de organização foi a remoção inesperada, pela Prefeitura, das aproximadamente 60 casas que formavam o núcleo do 'Buraco Quente'. Alegou-se que a área era destinada à preservação ambiental, e que os barracos prejudicavam a vista do alto do morro, considerado um dos pontos turísticos da cidade. O Buraco Quente era um dos cinco núcleos de casas que recebiam a denominação genérica de Vila Tronco (os núcleos não são contíguos e a Vila Tronco é razoavelmente afastada dos demais). Em pouco tempo os moradores voltaram a ocupar a área, acompanhados de novas famílias, dando agora à ocupação o nome de Buraco Frio. Entretanto, a notícia da remoção e o risco de novas remoções assustou os moradores, tanto dos demais núcleos da Vila Tronco, quanto das outras Vilas localizadas na encosta do mesmo morro (Vila Cruzeiro, Nossa Senhora do Brasil e Araperi) - não sem razão: o DEMHAB havia removido, de 1965 a 1975, 14.400 casas, habitadas por aproximadamente 62.800 pessoas (dados citados por Baierle, 1992, p. 40). A Associação de Moradores convocou uma assembléia geral que contou com aproximadamente 800 pessoas de todos núcleos próximos, e deu início a um movimento para exigir que a Prefeitura se comprometesse publicamente a não remover as vilas existentes. Durante alguns meses a movimentação foi muito intensa, chegando a reunir 5000 pessoas numa manifestação, quando o presidente do DEMHAB compareceu a uma reunião marcada na Vila.

Com o desenvolvimento da mobilização que envolvia as associações de moradores das várias vilas do Morro Santa Tereza, esses resolveram fundar, ainda no ano de 1979, a União de Vilas da

Região da Cruzeiro do Sul, usando o nome da principal vila da 'Região' (Menegat, 1995)<sup>30</sup>.

Nos anos seguintes, articulações semelhantes entre associações de moradores e outras entidades em torno das quais os moradores se articulavam localmente (ligadas à escola e à Igreja) formam o **'Articulações Regionais'**, em outras áreas da cidade. A partir de 1980, associações de moradores da Glória passam a desenvolver reivindicações em conjunto, conseguindo vitórias no abastecimento de água e nos transportes. Em 1982 foi fundada a União de Vilas da Lomba do Pinheiro (onde fica a Vila Tamanca, já citada), que também teve algumas conquistas significativas nos anos seguintes. No Partenon e na Zona Norte também surgem Uniões de Vilas (Menegat, 1995).

Entretanto, é preciso fazer aqui uma ressalva normalmente negligenciada e que é, em parte, uma inferência minha. Quando surgem essas articulações regionais, no início dos anos 80, elas não são 'a mesma coisa' que no final desta década, quando serão a base para a organização da regionalização do orçamento participativo. Talvez os limites territoriais sobre os quais elas têm influência não tenham necessariamente mudado tanto e, mesmo os principais sujeitos que as articulam, não sejam muito diferentes entre um momento e outro. No entanto, sugiro que a sua territorialidade é profundamente diferente em um momento e em outro. Minha sugestão é que, quando surgem, essas articulações regionais são redes que mobilizam grupos organizados em algumas vilas populares, que permitem articular reivindicações e ações entre elas. No final da década, pela mudança das suas práticas, experiência na discussão dos conselhos populares, etc, passam a representar, ou seja, ser o espaço de pactuação do que se quer para aquela área, em termos de políticas públicas. Sua forma de

---

<sup>30</sup> É interessante notar que nem o trabalho de Guareschi, de 1980, nem o de Ferretti, de 1984, citam a criação da União de Vilas ao descrever o movimento (provavelmente por ambos serem baseados em levantamentos a partir de jornais), o que indica que a importância que esse tipo de organização viria assumir posteriormente ainda não era perceptível naquele momento.

ser territorial muda, a territorialidade é outra. Tentarei mostrar o que me leva a caracterizar essa mudança.

Para compreendê-la, é preciso ter em mente as transformações nas formas de ação dos Movimentos Sociais Urbanos e, especialmente, das associações de moradores ao longo da década de 1980. Na primeira metade da década, apesar das diferenças com relação aos objetivos e estratégias de transformação social, a oposição à ditadura e as ações de enfrentamento do Estado constituíam uma unidade política no campo de oposição. Era também uma unidade nas formas de intervenção das organizações comunitárias, ao exigir do Estado solução para os problemas por elas apresentados. A atuação das associações passa por consolidar como questões do grupo problemas dos moradores, e apresentá-los publicamente como reivindicações, que facilmente ganhavam repercussão e apoio da 'opinião pública', em função da insatisfação geral com o regime e a situação econômica.

Esse é o contexto da criação da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre), em outubro de 1983, a partir do desdobramento de uma articulação já existente na FRACAB<sup>31</sup>. Desde a sua fundação, a entidade vai funcionar mais como um espaço de 'articulação interpartidária', ou seja, de articulação entre uma 'vanguarda' ligada aos partidos e movimentos de esquerda, com o objetivo de conduzir e inscrever o movimento comunitário como apoio ou ator subordinado da pauta de lutas populares para a transformação social. As posições da direção (composta principalmente pelo PT e PDT) refletiam leituras extremamente tradicionais da esquerda

havia quem defendesse a priorização das ações de base, (...) dentro de uma visão de que o importante é "fazer lutas", transferindo aos partidos o seu direcionamento ou solução (quando governo) e havia, de outro lado, quem defendesse uma UAMPA voltada prioritariamente para a integração dos movimentos comunitários em lutas mais

---

<sup>31</sup> Segundo o depoimento de Amir Abiana, a criação da UAMPA foi uma das resoluções do 6º congresso da FRACAB realizado naquele ano.

"classistas", ou seja, aquelas desenvolvidas pelo movimento sindical. Nas duas variantes, contudo, a tarefa colocada era fazer com que os movimentos comunitários contribuíssem, subordinadamente, para a transformação socialista da sociedade. Nessa perspectiva normativista da ação, praticamente não havia espaço para a construção comunicativa dos movimentos, pois se eles devem ser isto ou aquilo, o que eles são de fato só importa instrumentalmente. (...) Como os movimentos comunitários eram secundarizados estrategicamente e percebidos apenas como "viveiros de quadros", os partidos também não produziam propostas para os movimentos comunitários, propostas cuja construção era aliás considerada muitas vezes como reformismo.<sup>32</sup>

Dessa maneira, a UAMPA não chega a assumir o papel de articulação das ações desenvolvidas pelas organizações comunitárias, permitindo que elas se alçassem a enfrentamentos e níveis de organização maiores. Por exemplo, a articulação dos movimentos que desenvolviam o embate pela moradia com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana se deu independente da UAMPA. Da mesma forma que as lutas nos campos da saúde, dos transportes, da educação, todas construídas como bandeiras e espaços de atuação por alguns movimentos da 'base', sem que tivessem na sua entidade de representação um fórum para a construção de políticas ou estratégias de enfrentamento para esses setores.

Em meados da década, com a Nova República em 85 e, principalmente, depois do início do governo de Alceu Collares (PDT) no município, em 1986, e de Pedro Simon (PMDB), no Estado do Rio Grande do Sul, em 1987, a situação muda significativamente. Já não pode mais ser identificado o campo oposicionista, e os partidos antes aglutinados nesse campo tornam-se opositores diretos (com penetração mais forte nas organizações comunitárias o PT, PDT e PMDB). Como será dito um pouco depois, "Até aqui ser contra o Estado e a burguesia era suficiente, agora não é mais".<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Baierle, 1992, p.63

<sup>33</sup> José Carlos de Moraes, "Movimento comunitário, Uampa e articulações regionais", in SECOM-PT-POA (org.), Subsídio ao debate (I Encontro da

Entretanto, a principal diferença para esse processo é que os governos tentarão estabelecer canais de contato com os sujeitos dos movimentos comunitários, mesmo que se possa argumentar que com a intenção de cooptá-los. A diferença com relação aos governos do período autoritário não é que esses não tivessem feito investimentos para suprir as demandas colocadas pelas ações reivindicativas, mas que eles o faziam desconsiderando a interlocução com os atores organizados dos movimentos comunitários. O governo Simon estruturará o repasse dos 'Tiquetes do Leite' responsabilizando as associações de moradores e promoverá mutirões para construção de moradias (no projeto João de Barro). A discussão da proposta de criação dos Conselhos Populares se estenderá por todo o governo Collares.

Em alguns dos espaços abertos para a discussão de políticas setoriais, os atores organizados em associações de moradores e articulações regionais (mas não na UAMPA ou na FRACAB) conseguem progressivamente passar da postura reivindicatória para um papel mais propositivo com relação a essas políticas. As discussões do campo da saúde são um exemplo interessante, por destacar as escalas das articulações que conseguirão operar essa mudança de atuação.

A partir das conquistas do Movimento Nacional pela Reforma Sanitária, que resultou na criação do SUS (Sistema Único de Saúde), a participação dos profissionais de saúde e dos usuários do sistema na definição das prioridades de uso dos recursos e na gestão a nível municipal foi institucionalizada, em 1987, através da criação da CIMS (Comissão Interinstitucional Municipal de Saúde) e de Comissões Locais de Saúde (CLIS) formadas por 'região' da cidade, com um recorte que procurou respeitar as delimitações espaciais estabelecidas pelos movimentos comunitários onde havia articulações regionais e conselhos populares (segundo Baierle, 1992). A participação nas CLIS permite que as organizações

---

Secretaria Comunitária do PT de Porto Alegre), Porto Alegre, PT/mimeo, 1990, p. 22. Apud Baierle, 1992, p.63

construam uma articulação nessa escala (ou que construam novos laços nas que já havia) e dá aos participantes uma experiência da possibilidade de intervir em políticas públicas. Mesmo com uma participação de alcance limitado no início, esse tipo de política tem um importante significado como modelo de organização.

Se observarmos dois momentos distintos de organização na Grande Santa Rosa e outras Vilas próximas, um na primeira e outro na segunda metade da década de 80, podemos ter uma idéia do significado da transformação das articulações regionais nesse período. É preciso lembrar que, antes do início do governo petista, o nível de organização do Conselho Popular da Zona Norte (CPZN) só existiu ali e na Grande Cruzeiro. As demais articulações regionais assumirão um novo papel ou surgirão nos primeiros anos do OP.

Na Zona Norte, a trajetória de organização talvez tenha que começar a ser contada a partir de 1975, quando foi fundada a Associação de Moradores da Grande Santa Rosa, articulando os grupos das vilas Santa Rosa e Ramos (segundo Baierle, 1992) e Nova Gleba (segundo Barcellos, 1993), que se organizavam através do Circulo de Pais e Mestres (CPM) e da Igreja (e em oposição às associações de moradores das duas Vilas, mais clientelistas). A construção da noção de 'Grande Santa Rosa' agrupando esses núcleos é, ela própria, uma construção dessa organização. Em 1983 e 1984 se desenvolve o movimento de "luta pelo ensino público e gratuito" que, com a participação de alguns professores mais engajados que levaram à renovação do CPM, articula diversas organizações das localidades da Grande Santa Rosa a partir de uma pauta de reivindicações no campo da educação (as principais reivindicações eram: encampação pelo estado de uma escola particular que funcionava em prédio público na vila Nova Gleba; transferência de uma escola municipal para a Vila Nova Santa Rosa; e implantação do curso noturno de segundo grau na Escola Santa Rosa). O movimento tem o mérito de envolver no processo uma série de organizações

---

além das associações de moradores, incluindo associações de caráter religioso, uma escola de samba, clubes de mães e CPM<sup>34</sup>. Nas palavras de Baierle (1992, p.65), "conseguiu dar uma outra qualidade à política do enfrentamento", realizou plenárias abertas a todos os moradores que, a cada vez, elegiam os membros da comissão executiva do movimento. Fazem seis assembleias gerais com mais de 500 pessoas e, ao final do processo, tem todas as principais reivindicações atendidas. O movimento gera desdobramentos na criação da União das Mulheres da Grande Santa Rosa (UNIROSA) e da Comissão Pró-melhorias (COMPROMEL).

Esse é provavelmente articulação que mais avança na primeira metade dos anos 80. Mesmo nessa descrição sumária, creio que é possível ver que a articulação se dá através de uma rede de pessoas que, a partir de uma pauta de reivindicações, promove uma série de eventos. É uma articulação de instituições que, num determinado espaço de tempo, constroem um movimento, que consegue uma adesão muito maior do que a original. É, portanto, uma articulação episódica, já que o movimento tem uma duração limitada; mas principalmente, quanto à sua forma de ser, é uma articulação que é pactuada em torno de um objetivo, de um movimento. Pode gerar outros movimentos e outras articulações - como gerou - e certamente significa mudanças para aqueles que estão envolvidos<sup>35</sup>. No entanto, o que mantém a característica institucional, de referência estável, são as associações de moradores e as outras entidades, não a articulação entre elas.

---

<sup>34</sup> Compunham o movimento: Associação de Moradores da Grande Santa Rosa, Círculo de Pais e Mestres da Grande Santa Rosa, Associação de Moradores da Santa Clara, Associação de Moradores do Conjunto Residencial Fernando Ferrari, Clube de Mães da Santa Rosa, Clube de Mães da Santa Clara, Clube de Mães da Vila Ramos, Comissão de Moradores da Vila Ramos, Associação Comunitária Paroquial, Círculos Bíblicos, Centro Espírita Filhos de São Jorge, Centro de Religião Africana São Jorge, Academia de Samba Unidos da Santa Rosa (José Valdir Rodrigues da Silva, A Escola é nossa: uma experiência de educação popular).

<sup>35</sup> Além dos desdobramentos já citados, nesse processo foram substituídas as direções de algumas associações de moradores da Grande Santa Rosa e nas ocupações de terra que ocorreram logo em seguida na região, todos os núcleos logo formavam associações.

Isso é um tipo de articulação diferente do que se propõe a ser o CPZN - Conselho Popular da Zona Norte - que surgirá mais para o final da década (em 1987), ou do papel que terão as articulações regionais no início do orçamento participativo. Esses terão o caráter de instância de pactuação das políticas para a 'região', como fórum de interlocução. Quem quiser estabelecer alguma política pública ou ação política deve se dirigir ao Conselho Popular ou à União de Vilas, porque esse é o fórum legítimo para isso.

A construção das regiões do OP é provavelmente o melhor exemplo que conheço daquilo que Neil Smith (1982) chama de *produção da escala*, ou seja, a definição de uma escala específica (e não de um recorte territorial, não um desenho de fronteiras), como instrumento de poder que permite a atuação de determinados atores sociais, ou melhor de um tipo de ator social que se define a partir de uma prática política que consiste, justamente, na articulação de sua visão, da formulação de suas demandas, articulação da rede de seus membros em uma determinada escala, definindo a sua escala, o que, naquele momento constitui uma novidade política. Falo aqui das uniões de vilas que são a base da formulação das regiões do OP. É importante notar que a organização nessa nova escala é fundamental para a articulação das demandas postas ao Governo Municipal e as práticas políticas para conquistá-las de maneira diferente. Uma união de vilas não reivindica a instalação de uma bica para resolver o meu problema de água, como faria a representação de uma vila, nem um programa municipal de água para assentamentos populares, que se inscreve no necessário processo de urbanização como faria a UAMPA. Ela diz que importa resolver esse problema, que é visto como prioritário por um conjunto de pessoas, que, além desse, tem uma série de outros problemas e que para a solução desse, primeiro terão que ser feitas algumas ações, depois outras. Dessa forma, a relação se dá com o órgão da prefeitura que é capaz de resolver essa questão (o departamento de águas e esgotos) e não com o Vereador conhecido.

Na verdade a demanda continua sendo feita ao prefeito 'Sr. prefeito, é impossível que nós tenhamos que continuar com os pés na lama e sem água para beber' e tampouco há tanta clareza com relação à definição do processo de operacionalização. Mas há alguma institucionalização nas relações e pragmatismo nas ações. A liderança que ascende é líder do movimento pela água, ganha força, adesão e as pessoas se dispõem a ter trabalho e enfrentamento para isso. Pode ser que a liderança constituída nesse movimento se firme na posição de liderança comunitária, mas essa posição passa pela construção de uma trajetória de diferentes ações. É assim que as pessoas (principalmente as outras lideranças) descrevem alguém: 'ele nunca foi do nosso campo, mas esteve na luta por isso, por isso e por isso. Quando foi a época de tal coisa, ele esteve junto.'

Havia antes da chegada do PT ao governo de Porto Alegre em 89 uma discussão a respeito da participação da população na definição da aplicação do orçamento municipal, tanto no movimento popular de Porto Alegre, quanto no PT, na cidade e a nível nacional. Essa discussão se inscrevia no quadro da discussão sobre o papel dos conselhos populares. Há, como resolução do congresso da UAMPA no ano de 1988 essa proposta explicitamente colocada (Fedozzi, 2000).<sup>36</sup> Havia inclusive experiências nesse sentido, que eram discutidas no PT. Essa discussão aparece em vários artigos dos anos de 1988 e 1989 na revista "Teoria e Debate", que é uma espécie de fórum de debate teórico dentro do PT (por exemplo Azevedo, 1998 e Daniel, 1988). Entretanto esse tema estava longe de ser o centro das reivindicações de participação da popular na administração.

---

<sup>36</sup> Pode-se argumentar que estava aí e que foi do movimento comunitário a proposta de Orçamento Participativo. Apesar de termos de considerar que a direção dessa entidade era profundamente ligada principalmente à direção do PT e do PDT, o comentário de um dirigente do PT quando comentei esse fato me parece muito verdadeiro. 'Tu sabes como é votação de tese nesses congressos... Todo mundo levanta a o braço e é a votação. Se tem emenda é alguém que propõe na hora no microfone, se a plenária aplaude entra. Estar nas resoluções não quer dizer que houvesse uma discussão a respeito'.

Essa discussão era posta em termos ambiciosos, falava-se da construção de uma 'democracia socialista'. Chegava-se a discutir se os conselhos teriam a função de um duplo poder, pondo em cheque instituições o próprio Estado (embora essa fosse uma posição minoritária).

A percepção de que o controle do orçamento pode ter um controle central sobre a ação da prefeitura e, principalmente, na organização do relacionamento do governo com a população e da participação dessa nas decisões governamentais, creio que só surge, para aqueles que chegam ao governo em 89 e para os movimentos populares, no início desse governo.

## Capítulo 3

### Formação dos Atores e da Região

O senhor tolere, isto é o sertão. Uns querem que não seja: que situado sertão é por os campos gerais a fora a dentro, eles dizem, fim de rumo, terras altas, demais do Urucuia. Toleima. Para os de Corinto e do Curvelo, então, o aqui não é dito sertão? [...] O *gerais* corre em volta. Esses gerais são sem tamanho. Enfim, cada um o que quer aprova, o senhor sabe: pão ou pães, é questão de opiniões... O sertão está em toda parte.

Guimarães Rosa, Grande Sertão: veredas.

### ***Sobre a Região Leste***

A região Leste foi o lugar - será que é um lugar? - que escolhi para centrar a pesquisa sobre os sujeitos políticos envolvidos com o orçamento participativo. A região, ou melhor, a divisão da cidade em 16 regiões foi estabelecida pela Prefeitura como base para a organização do processo de orçamento participativo levando principalmente em conta articulações das organizações de moradores, como veremos adiante. Tanto as organizações de moradores como suas articulações nunca se construíram em um vazio social e, sabemos que já incorporam (da mesma forma como reconstroem) uma série de significados

socialmente instituídos com relação ao espaço urbano. (É verdade também que tais organizações definem-se, assim como territorializam-se, a partir de um objetivo de ação política que de forma alguma é um reflexo de uma visão 'neutra' das representações da cidade, ao contrário, é parte ativa na sua construção.) Portanto, planejadamente ou não, a divisão das regiões incorpora outros aspectos sociais que não só as organizações de caráter político. Dessa forma, a região é uma delimitação espacial que socialmente faz mais sentido do que, por exemplo, regiões administrativas, mas não tem, de forma alguma, um significado comparável ao do bairro. Muitas pessoas - não sei se a maioria delas - não sabem dizer a que região (do OP) o seu bairro pertence. Mas, mesmo nesses casos, dizer a um morador do bairro Bom Jesus que a sua região é a Leste, que além desse bairro inclui a Vila Jardim, Morro Santana, etc. deve fornecer a ele o quadro de um agrupamento plausível. Na Região Leste, muitas lojas da Avenida Protásio Alves colocam no endereço a designação de 'Alto Petrópolis', o que lhes dá um certo status ao se identificarem com o bairro Petrópolis, mais valorizado e conhecido, e nos mostra a existência de uma unidade possível percebida entre os bairros que ficam 'subindo' essa avenida, depois do bairro Petrópolis.

A região corresponde também a uma escala. É um espaço que, com um pouco de disposição, pode ser percorrido a pé. Trata-se de uma escala, no sentido geográfico e não só cartográfico. Tem fenômenos que não aparecem nem na escala do bairro nem na da cidade. Muito mais do que a sua extensão física, essa escala indica que há a possibilidade de uma vivência relativamente cotidiana desse espaço.

Por ter sido o centro da pesquisa, é da região também, pelo em grande parte, o ponto de vista da análise. Em parte, ter um ponto de vista centrado na região seria inevitável, já que foi a partir desse ponto de observação que se construiu o trabalho etnográfico e toda a análise está, portanto, marcada por ele. É, portanto, uma exigência metodológica explicitar esse fato. Não seria, no entanto "necessário" que a narração e análise fossem

organizada com base nesse ponto de vista e, nesse sentido, adotar um ponto de vista centrado na experiência de quem se insere no OP participando do fórum regional é uma opção que faz parte do processo de interpretação em que consiste o trabalho. (Colocando em termos concretos, quando, no quarto capítulo, são apresentados o mecanismo de funcionamento e as normas que levam às decisões do orçamento participativo, essa apresentação foge da descrição das regras que gerem o processo e assume o caminho de quem participa das reuniões.) Tal opção narrativa é constitutiva da própria análise e das conclusões a que se pode chegar. Tentarei discutir essas implicações ao final do trabalho. Proponho que nos aproximemos um pouco mais da região. Antes apresento um mapa com a atual divisão da cidade em 16 regiões do orçamento participativo.

# Mapa 1

A atual divisão das regiões do Orçamento Participativo do município de Porto Alegre



## ***Chegando à Região Leste***

A Região Leste fica no subúrbio de Porto Alegre, e podemos dizer que se organiza em torno do eixo da Avenida Protásio Alves, uma das principais vias de circulação da cidade, que leva do centro aos bairros periféricos e faz a ligação com o município vizinho, Viamão. Essa Avenida dá uma unidade morfológica e funcional à região, e foi a partir dela que se estruturou a ocupação urbana daqueles bairros. O eixo viário sobe uma das elevações alongadas que marcam o relevo da porção Norte da cidade, seguindo aproximadamente a linha do divisor de águas. Os bairros, grosso modo, se estendem do divisor até os fundos de vales vizinhos, onde 'termina' a região.

Indo na 'direção centro-bairro', como se costuma dizer em Porto Alegre, vamos encontrar bairros muito diferentes entre si: do lado esquerdo, Três Figueiras e Chácara das Pedras, predominantemente de casas de 'classe média-alta', bonitas e ajardinadas. O primeiro um pouco mais tradicional, o segundo com um processo intenso e recente de nobilitação, impulsionado pela construção no limite do bairro do Shopping Center Iguatemi. Logo em seguida, Vila Jardim, que mistura casas de alto padrão com outras muito pobres. A Vila Jardim conta ainda com 22 núcleos irregulares de sub-habitação, localizados nos centros das quadras, em espaços que no loteamento inicial eram destinados a áreas verdes de uso comum.

Do lado direito da Avenida, em frente a esses três bairros está o bairro Bom Jesus, ou melhor, a 'Grande Bom Jesus', que inclui o bairro Bom Jesus e, por trás dele, o Jardim do Salso; um grande núcleo de favelas ligadas umas às outras, na parte mais baixa e afastada da Avenida (as Vilas Fátima e Pinto); e, 'depois' da Bom Jesus, a Vila Brasília, um loteamento posterior a esse, que tem em seu interior três núcleos de ocupação irregular, em áreas originalmente destinadas à utilização pública (praças e escolas).

Vila Brasília e Vila Bom Jesus<sup>37</sup> são bairros ocupados pela classe trabalhadora, misturando casas bem simples com outras de padrão mais alto, que raramente chegam a ser luxuosas. As Vilas Fátima e Pinto têm uma população bastante pobre e, em algumas áreas, com condições de vida extremamente precárias.

Seguindo o trajeto que fazíamos, do lado direito encontra-se a Avenida Antonio de Carvalho, o outro eixo de circulação importante da região. Do lado direito desta Avenida, os conjuntos CEFER I e CEFER II; do lado esquerdo, IPE I, IPE II, além do Jardim das Bandeiras, e por trás deles algumas vilas pequenas, como a Santa Helena.

Voltando à Protásio Alves, temos do lado direito o bairro Morro Santana e, um pouco mais afastado da Avenida, o próprio morro; depois de alguns Condomínios de prédios recentes, a Vila Tijuca, um loteamento inacabado (a companhia loteadora faliu antes de completar a construção da infra-estrutura, deixando apenas o calçamento das ruas). Na parte de trás da Vila Tijuca, ocupando as áreas ainda não incorporadas do loteamento, destinadas ao uso público, surgiu a Vila Nova Tijuca e, posteriormente, por trás desta, as Vilas Laranjeiras, Pedreira e Nova Pedreira, já na encosta do morro. Do lado esquerdo da Avenida Protásio Alves, depois do Centro Campestre do Sesc, estão os bairros Sesc e Coima.

Essa descrição da paisagem - como qualquer uma que se faça - está longe de ser isenta e, por isso, antecede o mapa de localização da região. Tal descrição certamente incorpora construções de significado do espaço que são marcadas pela minha forma de 'chegar à região', pelas relações que estabeleci participando do orçamento participativo e acompanhando o trabalho daqueles de quem fiquei mais próximo. Incorpora inclusive a minha visão de morador - morei na Vila Brasília, chamado oficialmente de bairro Jardim Carvalho. Chegar à região através dessa descrição tem a vantagem de 'apresentar', colocando no mapa, a maior parte

---

<sup>37</sup> O nome oficial do bairro é Vila Bom Jesus. Uso apenas 'Bom Jesus', na maioria das vezes, para não confundir com o emprego corrente de 'vila' em

dos grupos organizados que participavam do OP quando fiz a pesquisa de campo. Permite que olhemos para o mapa sem que essas unidades espaciais tenham que ser apresentadas através de uma delimitação de fronteiras que muitas vezes não são passíveis de serem representadas por uma linha, que são fronteiras móveis, que variam de ano para ano, dependendo da organização dos moradores para participar do OP.

A Região Leste está, desde 1993, dividida em cinco microrregiões, por iniciativa dos participantes do OP. Nessas microrregiões são feitas, a cada ano, as primeiras discussões do orçamento, e pactuadas as ordens de prioridade de investimentos para a microrregião naquele ano. As prioridades de investimento de cada região são determinadas pela posição assumida por cada grupo organizado nas reuniões, e da ordem de prioridades da microrregião, que é a soma das prioridades de cada uma das organizações internas das microrregiões - descreverei detalhadamente o processo no capítulo 4. Assim, cada microrregião representa uma instância de decisão, e também constitui um nível de articulação no qual os participantes estabelecem as demandas que consideram prioritárias para o plano de investimentos do ano seguinte.

No mapa, optei por demarcar apenas as fronteiras das microrregiões, e indicar as organizações que participam do OP apenas com os nomes, sem delimitar seus territórios. O papel de algumas dessas organizações e suas formas territoriais poderão ser melhor compreendidas ao longo da análise. O objetivo do mapa (e deste trabalho) não é inventariar os participantes do OP na Região. Sendo assim, em alguns casos, posso ter cometido pequenas imprecisões nesse aspecto.



## **Bom Jesus**

A Associação de Moradores do Bairro Bom Jesus é um bom ponto de partida para compreender as trajetórias de formação dos atores sociais e dos territórios que queremos tratar. Ela é, dentre as associações de moradores que hoje participam do OP na Região Leste, aquela que mantém há mais tempo uma trajetória continuada de atuação. Desde a sua fundação, se propõe a ser "uma associação reivindicatória, como se dizia"<sup>38</sup>, "cuja finalidade precípua é lutar, junto aos poderes públicos, principalmente, pelas reivindicações de obras mais necessárias ao desenvolvimento da zona", como consta no manifesto que comunica a sua fundação, datado de 3 de outubro de 1971.

Ser uma associação reivindicatória é uma definição bastante vaga. Contudo, marca a sua diferença em relação a outras associações organizadas que têm por finalidade reunir vizinhos para festas, churrascos e atividades esportivas; ou em relação àquelas que existem apenas formalmente e nos períodos eleitorais, quando servem para costurar promessas com políticos clientelistas. Na época da fundação da Associação existiam, atuantes no bairro, todas essas outras formas associativas. O Bonsucesso Atlético Clube, fundado em 1943, tem até hoje uma sede construída em um terreno comprado na década de 50; participava de campeonatos amadores de Bocha, Bolão, Pingue-pongue e principalmente de Futebol, cujo time deu origem ao clube, para participar do campeonato da Vila Jardim; teve grupos de teatro e bailes; o salão servia para festas de casamento, batizados e aniversários. A Escola de Samba Copacabana é herdeira do antigo 'Carnaval da Paineira', da Chácara das Pedras (Nunes, 1998). Há ainda - e havia - o Clube de Bocha, a Igreja Bom Jesus (que fica na Vila Jardim), a Igreja Metodista de Vila Jardim (que, no entanto, fica na Bom

---

<sup>38</sup> Amir Abiana, primeiro presidente (em 1971) e ainda hoje militante da associação, em entrevista.

Jesus), terreiro de candomblé, etc. Havia também uma associação de moradores fundada na década de 50, já praticamente sem atuação, que 'só levava lá um político em época de eleição'.

O bairro ou Vila Bom Jesus se originou a partir de um loteamento vendido entre meados da década de 20 e os anos 50; àquela época bem afastado do centro, com preços relativamente baixos, sem redes de água, luz, esgoto ou calçamento nas ruas (Nunes, 1998). No início da década de 70 e, de fato, até os investimentos conquistados através do OP no início dos anos 90, a maioria das ruas continuava sem calçamento e em muitas delas o esgoto corria em valetas, a céu aberto. Os moradores, em média, têm um perfil de classe média baixa. Junto ao bairro está uma importante aglomeração de vilas populares, formadas pelas Vilas Mato Sampaio e Divinéia, que juntas formam a Grande Nossa Senhora de Fátima, que hoje se junta à Vila Pinto. A Associação de Moradores nunca se propôs a representar os moradores das vilas populares. No início, a Associação englobava a representação dos moradores do Jardim do Salso, um bairro consolidado, vizinho à Bom Jesus, formado por blocos de apartamentos construídos todos na mesma época, sem os mesmos problemas de infra-estrutura da Bom Jesus. Depois, nos anos 80, os moradores do Jardim do Salso resolveram formar uma associação independente.

Durante toda sua história, a Associação foi formada por pessoas com um perfil de esquerda, que se identificavam com a estratégia de organização dos moradores para a reivindicação, junto ao poder público, de infra-estrutura urbana e acesso a bens de consumo coletivo. Não eram necessariamente militantes orgânicos de partidos ou outras organizações de esquerda. É possível perceber que, na organização do grupo que militou ao longo da década de 70 até meados dos anos 80, foi de grande importância a presença de algumas figuras com formação política originada de grupos de esquerda - havia pessoas ligadas ao PCB e a organizações da esquerda católica. Da mesma forma que para outros movimentos em Porto Alegre e para os descritos por Eder Sader (1988) (citados no capítulo anterior), a opção de alguns militantes de 'recuar' para

o trabalho de base, em função da repressão e da conseqüente desarticulação das ações de organizações da esquerda revolucionária, está presente nos movimentos que serão articulados na Bom Jesus nesse período.

O Sr. Amir, presidente da Associação na sua chapa de fundação e ainda hoje militante, conta que um dos primeiros movimentos que ajudaram a consolidar a formação da Associação foi o da 'criação da sexta série'. Foi através dos grupos definidos a partir da 'comunidade escolar' - "os CPM [Comissões de Pais e Mestres] e os Clubes de Mães, que também existiam na maioria das escolas" - que a Associação conseguiu articular apoios para suas atividades (convocação e definição de local para as reuniões) e a oportunidade de intervir em um problema que era importante para os moradores.

"Porque as escolas do bairro, que na época eram quatro, só tinham até a 5ª série e, com a modificação da lei de ensino, o primeiro grau passou a ser de 1ª a 8ª série (...) e as nossas escolas não tinham isso adotado. E quando chegasse à 5ª série, as crianças eram distribuídas por outras escolas." 'A escola Fernando Gomes tinha espaço ocioso e condições de formar aí a sexta série naquele ano e continuar com as demais séries daí pra diante. A associação procurou a direção da escola para que essa encaminhasse a reivindicação de instalação da sexta série à Secretaria de Educação. A direção da escola não quis apoiar o pedido. Então nós fizemos um dossiê com o nome de todas as crianças que terminavam a 5ª série naquele ano, e encaminhamos à Secretaria de Educação, com a assinatura dos pais. Isso foi numa quarta-feira, já quase na época do início das aulas. E domingo no Correio saiu uma portaria determinando a criação da 6ª série. Quando iam começar as aulas não tinha móveis nas salas e a direção da escola, que era contra, começou a pôr a culpa na Associação. Então nós conseguimos uns móveis usados, emprestados em escolas do estado e da UFRGS.'<sup>39</sup>  
"Nesse tempo nós tínhamos uma equipe de companheiros aí

---

<sup>39</sup> Neste, como em outros trechos citados entre aspas simples, modifico um pouco as falas do entrevistado para encurtar a narração.

trabalhando, que descobriu que tinha uma encomenda de móveis novos (...) para essa escola". 'Só que por uma confusão no nome da escola estava atravancando...' "Nós fomos procurar o comando do Terceiro Exército - os homens. Olha, tchê, não demorou uma semana descarregou tudo".

Outro episódio marcante para o desenvolvimento da Associação nos anos 70 foi o fechamento da Rua São Marcos (citado no capítulo anterior), mobilização iniciada independentemente da direção da Associação, que assumiu grande visibilidade pública e foi incorporada como um marco da organização dos moradores do bairro. Marcou também uma forma de intervenção - o fechamento de ruas - que seria reproduzida muitíssimas vezes nos anos seguintes. A direção da Associação tem, claramente, a preocupação em fazer com que esses exemplos sejam lembrados e usados como instrumento de organização. Uma das primeiras ações da Associação na ocasião de sua fundação, contou o Sr. Amir, foi a criação de um jornalzinho. Quando, anos depois, entra o Renato, que vai se tornar a liderança de maior destaque da Associação, sua primeira tarefa é reorganizar a comunicação da Associação. Através dessas e outras estratégias, a afirmação de Eder Sader, com relação à oposição metalúrgica de São Paulo, se aplica aqui:

movimentações que antes podiam ocorrer de modo quase silencioso, como se fossem a reiteração de um cotidiano onde 'nada acontece', passam a ser valorizadas enquanto sinais de resistência, vinculadas a outras, num conjunto que lhes dá a dignidade de um 'acontecimento histórico'<sup>40</sup>

Juntamente com o trabalho estritamente 'comunitário', a Associação articulava outras ações em consonância com movimentos e grupos de esquerda, relacionadas à resistência à Ditadura, mantendo sempre 'uma preocupação muito grande em separar as duas coisas, para não comprometer a associação'. Fizeram parte, por

---

<sup>40</sup> Sader, 1988, p.243.

exemplo, do Movimento Justiça e Direitos Humanos, que "se dedicava a fornecer advogados para defender os presos políticos, tanto os nossos, aqui do país, quanto os que se refugiavam do exterior. (...) Esse movimento se dispunha a acompanhá-los quando estavam aqui, escondê-los da repressão e entregá-los (...) em São Paulo. (...) Esse movimento foi fundado em 76, aqui no colégio [inaudível] e tinha apoio também de setores da Igreja, mais assim, dos jesuítas".<sup>41</sup>

Desde a sua fundação, a Associação mantém uma ligação com a FRACAB - na diretoria de fundação já havia designado um delegado para atuar junto à instituição. Quando a FRACAB volta a ser conquistada por forças de oposição ao regime militar, a relação se intensifica. O Sr. Amir, que participava da diretoria, assumiu a presidência quando o presidente se licenciou para cuidar da preparação do 5º congresso.

Isso foi no final dos anos 70. No início de 80 deixei a direção da FRACAB. No 6º congresso eu estava cotado na chapa da situação como presidente. Mas eu achei que não tinha condições físicas, psicológicas, de tempo... para isso. (...) A FRACAB tinha um GP - Grupo Pensante - e seguidamente a reunião era aqui, no meu galpão, lá nos fundos [de casa].

Em meados dos anos 80 o grupo que está à frente da Associação passa por uma significativa renovação de seus quadros. Os membros da diretoria se empenham em envolver novas pessoas no grupo.

O Renato começou a participar. Se juntou mais com o Teodoro que era mais jovem, mais vigoroso para a luta (...) E nessa época já tínhamos achado assim, em conversa ali com os companheiros mais antigos, que nós tínhamos que começar a empurrar a moçada pra frente. E botei o Teodoro na vitrine... (...) 'começaram a ter um programa de rádio, numa rádio comunitária.'<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Amir Abiana, em entrevista.

Renato Guimarães se aproxima da Associação através dos contatos com um grupo de militantes ligados ao PCB (do qual alguns membros da Associação eram os principais articuladores), com quem tinha contato em função da sua atuação no movimento estudantil (secundarista)<sup>43</sup>

com a minha vinda pra Associação, a gente articulou um conjunto de companheiros que não chegavam a ser militantes, mas eram amigos que tinham participado do Escola Estudantil junto com a gente, o próprio Gilnei, que tinha estudado junto comigo, tinha uma relação de amizade comigo.<sup>44</sup>

Esse grupo que se agrega à Associação nesse momento faz um grande investimento em colocar a Associação 'na rua'. São valorizados os espaços de encontro e de conversa com os vizinhos. Os lugares de atuação do pessoal, "além da Associação, eram as escolas, eram as esquinas, se ia nas esquinas tomar um chimarrão, bater um papo com um grupo."<sup>45</sup> Essa era uma atividade comum dos fins de semana. Iam as pessoas da Associação, ficavam batendo um papo numa esquina, às vezes com uma música, e iam conversando com os vizinhos que passavam, "servia pra tocar nos assuntos (...) muitas vezes era na esquina da Nazaré com São Lucas."<sup>46</sup> Foi de uma forma semelhante que o próprio Danilo, que descreveu essa atividade, começou a participar da Associação, em 1982:

Um dia eu limpava o esgoto na frente de casa. O esgoto era a céu aberto e entupia tudo, e rolava por cima da rua, e não tinha pavimentação, e eu estava fazendo uma limpeza em um canal do esgoto e apareceu uma pessoa e veio conversar comigo, e achou que eu estava fazendo um trabalho que competia ao poder público, que era

---

<sup>42</sup> Amir Abiana, em entrevista.

<sup>43</sup> Esse também é o momento em que alguns militantes do PCB se afastam um pouco das atividades partidárias e se dedicam mais à prática de base, não atrelada à direção do partido, insatisfeitos pelo PCB apoiar Pedro Simon para governador e não o candidato da aliança das esquerdas.

<sup>44</sup> Renato Guimarães.

<sup>45</sup> Danilo Pellazi.

limpar essas valetas, para que o merderê corresse no lugar certo e, muito mais ainda, encanado. E conversou um pouco comigo e me convidou para ir para a Associação de Moradores, se integrar à luta; que a gente teria que conseguir do poder público. (...) Depois eu fui descobrir (...) que essa pessoa era o Teodoro.

Fazer das ruas do bairro um espaço marcado pela presença da Associação foi talvez a principal estratégia de atuação a partir desse momento. Além dos grupos de conversa nas esquinas, havia muitas outras formas de ocupar o espaço do bairro.

nós desencadeamos no final do ano de 86, uma campanha de melhoria pro Bairro, meio que na linha de colocar as condições. 87 e 88 foram dois anos que nós jogamos uma campanha pesada na rua de abandono da Vila Bom Jesus, a gente freqüentava semanalmente as páginas dos jornais, ou fechando uma rua ou fechando a Protásio. Bom, a gente fez uma dezena de atos naquela comunidade, denunciando o descaso, ia desde a escola que estava atirada, a falta d'água, as ruas que não eram pavimentadas, as ruas escurecidas, sem lâmpada, e chegamos ao ponto de a própria Câmara de Vereadores fazer sessão plenária ali no bairro pra intervir, pra procurar buscar soluções, foram dois anos assim... nós chegamos a articular... a Associação teve 20 ruas mobilizadas, 5, 6 moradores por rua, uma quantidade muito grande de moradores participando. Isso fechou assim, fechou com a vitória da Frente Popular, na qual todos nós nos envolvemos, não de forma partidária, porque ninguém tinha nenhum vínculo partidário, o Teodoro, Amir, todas as pessoas que estavam envolvidas, o povo que estava envolvido naquele período não tinha nenhuma vinculação direta partidária, mas em 88 houve uma migração dessa luta toda pra necessidade de trocar a representação do Município e fizemos uma campanha que no Bairro tinha um nome (...) e aquilo pegou uma repercussão naquelas vilas populares da região ali bastante grande. Não tinha uma vila popular que tu não via estampado numa porta, numa cerca, o cartazinho: Brito e Vilela: Fome e Favela.<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Danilo Pellazi

<sup>47</sup> Renato Guimarães

No período de 1987-1988, a Associação chegou a ter uma sub-sede, localizada 'mais no centro do bairro', com o objetivo de atrair novos participantes. É um fato interessante que a maior parte dos militantes da 'velha geração' morem relativamente próximos uns dos outros, na parte do bairro mais próxima à sede da Associação. Ampliar o leque de participantes significava também, consciente e deliberadamente, ampliar a rede de pessoas engajadas na Associação, na parte do seu território onde a presença era menos intensa. Era um investimento "tanto na renovação, quanto em espalhar pelo Bairro a idéia da Associação"<sup>48</sup>. A campanha contra o abandono do bairro ocupa a paisagem como a campanha das plaquinhas, colocadas nos postes e na frente de muitas casas, com frases protestando contra a falta de calçamento das ruas. Antes disso, tinha havido uma significativa mobilização para que esses investimentos fossem feitos pelo governo Collares. "A gente levou votos para o Collares de balaio, na esperança de que seria um partido de esquerda e ia fazer alguma coisa pra gente. Ledo engano. Nem uma rua."<sup>49</sup>

Com a eleição da 'Frente Popular', liderada pelo PT, a estratégia de ação e intervenção do movimento popular muda. O primeiro ano do governo é também o das primeiras eleições para Presidência da República desde o início da Ditadura.

ai tá, tem a eleição do Olívio, que começa um outro período. Nesse período eu estou saindo da Presidência da Associação e a gente assumiu nova tarefa que foi pensar pra além da Bom Jesus. Então assim, a gente conhecia os focos organizados, tinha um foco organizado na Divina Providência, na Vila Jardim, era o pessoal do

---

<sup>48</sup> Gilnei Bittencout Cardoso. Optei por retirar do corpo do texto o restante da narração que, fora de seu contexto de fala, pode produzir mal-entendidos. Transcrevo aqui no rodapé: "porque a Associação, até uma certa parte, ela não era muito reconhecida pelos moradores, naquele canto do Bairro ela não tinha uma luta mais assim que tu pudesse dizer: Ah, o Bairro tem uma Associação. Hoje, praticamente todo Bairro sabe que existe."

<sup>49</sup> Danilo Pellazi.

Ernani, a Célia participava, mas era mais o povo do Ernani, da Rose.<sup>50</sup>

Para que possamos entender as movimentações nesse período, faz-se necessário que antes conheçamos alguns dos outros atores que participarão da construção do OP na região Leste, ou melhor, da construção da Região Leste e do orçamento participativo.

Antes disso, quero chamar a atenção para um fato que mencionei anteriormente: o aperfeiçoamento da rede (ou dos mecanismos) de controle territorial da Associação sobre o seu território (o que não significa a ampliação desse território). O Bairro, até onde sou capaz de avaliar, era percebido com limites iguais aos de hoje<sup>51</sup>, que, por sinal, são bastante precisos. A Associação de Moradores era vista como a instituição legítima para a representação política 'do Bairro', para encaminhar 'suas' reivindicações e lutar por 'suas' necessidades. A representação política é do bairro, não dos moradores do bairro, ou melhor, é a sua representação política *enquanto moradores*, ou seja, na sua relação com o espaço em que vivem, com relação aos interesses que têm em função de morarem ali. A Associação não é a representação política daqueles indivíduos/pessoas/cidadãos; a não ser na sua dimensão de moradores. Essa afirmação deve ficar mais clara quando analisarmos melhor as práticas cotidianas desenvolvidas por essa e outras associações.

Sempre que perguntei se a Associação em algum momento tinha tentado incorporar outras áreas, tanto através da expansão dos limites controlados por ela, quanto da tentativa de criar uma réplica do mesmo grupo político à frente de uma outra associação, recebi resposta negativa. Essa resposta vem tanto dos integrantes

---

<sup>50</sup> Renato Guimarães.

<sup>51</sup> Talvez a divisão entre o bairro Bom Jesus e as vilas Fátima e Pinto fosse um pouco menos clara na paisagem, mas os moradores sabiam e sabem bem onde está a fronteira. Conceitualmente, o bairro não se define a partir dos seus limites, mas sim a partir de seu centro, que constitui a referência cotidiana dos moradores - frequentemente um núcleo de comércio e serviços. Para Bom Jesus, essa centralidade está junto à principal avenida, a Protásio Alves, que constitui também o limite do bairro.

da Associação, quanto dos moradores das áreas para as quais seria possível projetar seu potencial de expansão. Nessa época, a distribuição dos 'tiquetes do Sarney' fez surgir um grande número de "associações de moradores", que se dedicavam à distribuição dos tiquetes de leite (várias, inclusive, aplicando pequenos golpes para incorporar algum ganho com a sua distribuição). Todas as áreas vizinhas tinham associações que respondiam por elas. Portanto, fica claro que a associação da Bom Jesus não pretendia englobar algumas dessas áreas - e essa nunca foi a sua prática.

### ***Vila Jardim***

O outro grupo organizado, que será fundamental para a construção do orçamento participativo (e) da Região Leste é aquele organizado em torno da Associação de Moradores Divina Providência, na Vila Jardim. A organização que vai dar origem a esse grupo surge a partir da Comunidade Eclesial de Base, ligada à Capela Divina Providência. Em 1981, o grupo ligado à CEB funda a Associação de Moradores Divina Providência, como uma estratégia para ampliar o processo de formação política e articulação 'comunitária', visando a melhoria das condições de vida da localidade através de ações diretas, como mutirões, e do encaminhamento de reivindicações ao poder público. Uma característica marcante da organização desse grupo é a definição muito precisa da sua área de atuação, que vige desde a fundação da Associação até o final da década de 80.

'Nós compomos a associação com o objetivo de tentar urbanizar o bairro. Umas 50 pessoas, concentradas principalmente nas ruas Cananéia, Circular e Mirim.' (...) A associação tinha uma abrangência limitada, que era mais ou menos também a área de abrangência do Posto Divina Providência de medicina geral e

comunitária, ligado ao [Hospital] Conceição, que foi já uma conquista, em 85, desse grupo.<sup>52</sup>

De fato, a Associação de Moradores Divina Providência já é o desdobramento de um trabalho anterior de organização da CEB, como mostra Silva (1997). Com um trabalho baseado em uma metodologia de história oral, o autor constrói a trajetória do movimento da Vila Jardim, identificando como um ator social o grupo, ou grupos, que se sucederam na manutenção de um espaço de organização e direcionamento das reivindicações e intervenções no bairro, apesar das notáveis diferenças nas práticas, na forma institucional, na sua abrangência territorial e na extração social de seus membros, ao longo dessa trajetória.

O movimento parte de um grupo de cinco militantes da esquerda católica vindos da cidade de Santa Maria, que se estabelecem na Vila Jardim com o objetivo de desenvolver uma experiência de radicalização da "opção pelos pobres", afirmada pela Teologia da Libertação. Em 1979 o padre, que era um dos membros do grupo, assume o trabalho na Capela Divina Providência e vai conquistando aceitação do grupo de militantes, claramente percebido como diferente, entre os moradores que freqüentavam a capela. O grupo incorpora às atividades religiosas o sentido de fortalecimento dos laços da comunidade (católica) e volta o trabalho para a realização de intervenções diretas, como a construção em mutirão de um centro comunitário e a reforma da capela, valorizando essas atividades como processo de formação política.

O conjunto que participa dessas atividades consegue assumir a 'diretoria da capela', e implanta a participação do conjunto de fiéis na definição da diretoria. Posteriormente, tenta se inserir na já existente Associação de Amigos da Vila Jardim. Sem sucesso, funda a Associação de Moradores Divina Providência, delimitando um território preciso para a sua atuação. Uma parte desse grupo organiza também, no início dos anos 80, um núcleo do PT na Vila

---

<sup>52</sup> Hernani Ribeiro.

Jardim, que funcionará durante algum tempo até se desarticular e ser novamente aberto no final da década. Assim como a maior parte das organizações comunitárias nesse período, a militância junto à administração municipal, na busca de melhorias para o bairro, é a marca da atuação desse grupo - ainda que, de modo geral, sem resultados concretos.

Entretanto, o conjunto de moradores que se articulou a partir da CEB teve, em meados dos anos 80, duas realizações fundamentais para a sua estruturação e para a manutenção do seu trabalho nos anos seguintes. São a construção de uma creche comunitária que posteriormente pôde ser mantida através de um convênio com a LBA e a implantação de um posto de Serviço de Saúde Comunitária ligado ao Hospital Conceição. Esses dois espaços tiveram, logo em seguida, uma organização e controle, relativamente independentes da Associação Divina Providência, baseados em comitês gestores, compostos por moradores. A implantação do Serviço de Saúde foi fruto de uma articulação entre lideranças da Associação e o grupo do Hospital Conceição, cuja proposta, ligada ao movimento de reforma sanitária, tinha como um dos fundamentos a participação na gestão do Serviço de Saúde dos usuários do sistema.

A ampliação do leque de ações da Associação e do conjunto dos participantes é acompanhada de um processo de 'secularização' da entidade. No início, a sede da instituição ficava no mesmo terreno da capela. Entre as obras realizadas, está a construção de uma nova sede, em terreno independente, e a conseqüente desvinculação entre a diretoria da associação e a diretoria da capela. A creche, que também era inicialmente ligada à igreja, passou a ser administrada pela Associação, continuando ainda por algum tempo na área física da igreja, até a separação definitiva.

Nessa mesma época, em 1986, o grupo dos "jovens-católicos-petistas" sofre uma importante derrota ao perder a eleição da diretoria da Associação para um grupo de moradores (muitos ligados ao PDT), contrário ao grupo estritamente identificado com o PT. Uma parte das lideranças, ligada ao grupo, se manteve neutra na disputa. O grupo petista já tinha sofrido um racha interno pouco

antes, quando da campanha para os deputados constituintes, divergindo quanto à escolha dos candidatos que teriam o apoio do grupo, gerando assim, um contexto de atritos internos que deixou marcas sensíveis.

Depois dessa derrota, o grupo sofre uma desarticulação, e a Associação terá poucas ações. Para aqueles mais ligados ao grupo inicial, é o momento da decadência do movimento, que chegou a ser entendido na época como seu fim. Entretanto, alguns membros do grupo que se engajaram nos trabalhos da Creche e da Comissão de Saúde consolidaram o seu trabalho e conseguiram em 1989, juntando-se a alguns membros da chapa que derrotou o grupo inicial em 1986, voltar à direção da Associação.

O trabalho na Comissão de Saúde é extremamente importante nesse processo. Participando da comissão de Saúde do Posto, uma liderança, originada no grupo que se articulou na capela, começa a articular movimentos para a extensão do Serviço de Saúde Comunitária para toda a Vila Jardim. Primeiro, articula um grupo de moradores da área próxima ao SESC (distante do território da Associação Divina Providência) a partir de contatos pessoais com alguns moradores daquela área. Forma-se então um grupo que de 1987 a 1990 se mobiliza para a implantação do Posto. Logo após essa conquista, outro grupo começa a se articular, 'na área da Barão de Bagé', que consegue a instalação do terceiro Posto de Saúde em 1991.

Paralelamente a isso, no governo Collares (PDT 1986-1988), foi criada uma 'assessoria da pavimentação comunitária' e iniciado um programa voltado para áreas de baixa renda da cidade. Algumas pessoas do grupo assumem a organização de comissões de rua com o objetivo de promover a organização dos moradores em cada uma das ruas. A proposta da Prefeitura previa que os moradores contribuíssem financeiramente para a realização das obras. Não havia critérios públicos estabelecidos pela Prefeitura ou um fórum definido para a decisão de quais ruas seriam primeiramente atendidas.

na gestão Collares, eu e outras pessoas, começamos a participar em comissões de ruas pra pavimentação, mas também de uma forma organizada pela associação... Porque era um processo muito fisiológico, porque a rua que melhor conseguisse se organizar, durante aquele processo, era a que recebia o asfalto. Não era um processo organizado.<sup>53</sup>

Os grupos organizados em diversas ruas constataram que era preciso encontrar formas de definir prioridades. Inicia-se assim um processo de discussão com membros das comissões de rua para a definição de critérios, a fim de estabelecer a ordem de prioridades entre as ruas do bairro. Ao final desse processo

a Vila Jardim já estava quase toda constituída por comissões de ruas para a pavimentação, daí quando saiu o plano de pavimentação comunitária, (...), aí a gente comeu um monte de meses de organização (...) porque a gente já tinha critérios - aqueles critérios tipo carência máxima, número de moradores, área de abrangência, acessibilidade a escola, hospital, posto de saúde... - foram critérios que a gente já usava.<sup>54</sup>

A discussão que será feita no início do governo do PT, nos anos de 1990 e 1991, a respeito dos critérios e da forma de tomada de decisão para estabelecer as prioridades de investimento, é ensaiada nesse momento.

Através das comissões de rua, da mobilização em outras partes do bairro para a expansão do Serviço de Saúde e de outras ações, com a articulação de diversas redes de indivíduos, é que a Associação expande os limites da sua atuação, passando da área inicial da Capela Divina Providência para todo o bairro da Vila Jardim.

Quando me tornei presidente em 88, por aí, a gente manteve a delimitação, mas abriu para toda a Vila Jardim, com o trabalho de

---

<sup>53</sup> Hernani Ribeiro.

<sup>54</sup> Hernani Ribeiro.

regularização fundiária, com comissões de becos e ruas, mas aí já foi outro processo.<sup>55</sup>

O 'outro processo' que Hernani aponta, se dá na construção do orçamento participativo, a partir do primeiro ano do governo do PT. Esses dois grupos, de Bom Jesus e da Vila Jardim, estão longe de completar, ou mesmo, de serem representativos do quadro das organizações que dão origem ao OP na Região Leste. Para se ter um quadro minimamente sumário seria necessário acrescentar as trajetórias de organização do Morro Santana (principalmente da Vila Laranjeiras), da Vila Brasília e outros grupos do eixo da Avenida Antônio de Carvalho. Deixo, entretanto, sua apresentação para ser feita no desenrolar da história.

### ***O início do orçamento participativo e a divisão da cidade em regiões***

Para usar uma expressão que ficou conhecida, o orçamento participativo começou como uma grande pesquisa participante. O que, sendo menos sutil que o autor da expressão, equivale a dizer que o orçamento participativo começou sem uma metodologia definida para a sua realização; com objetivos traçados, mas sem saber exatamente aonde ia chegar; com o envolvimento de uns tantos e o intuito de envolver, no processo, aqueles que se dispusessem a participar.

Em certo sentido, a Frente Popular ganha a eleição para a prefeitura de Porto Alegre de maneira inesperada. Até a eleição de 1988 o PT só tinha elegido um vereador (ocupando mais um cargo com

---

<sup>55</sup> A fala aponta para dois tipos de constituição de território, um, digamos, de controle mais pleno - 'a área da Associação' - para o qual a Associação representa politicamente os moradores em todos os aspectos das reivindicações urbanas, e outro, digamos, parcial, para o qual a relação com a Associação se dá exclusivamente através da questão da regularização fundiária. O estabelecimento de um território mais abrangente através de uma inserção específica funcionou como uma estratégia (bem sucedida) de ampliação do território político em todo o seu espectro.

um suplente, e outro com um vereador que se transferiu para o partido durante o mandato) e, mesmo no país, nunca tinha assumido nenhuma prefeitura de capital de maior porte (a maior tinha sido Fortaleza), e pode-se dizer que um ano antes da eleição, a vitória do PT não era esperada. Não era, de forma alguma, um partido de menor importância ou sem acúmulo político, mas tampouco era uma força política consolidada no aparato estatal.

As organizações comunitárias tiveram uma grande importância para a eleição de Olívio Dutra, e os movimentos sociais urbanos vinham em uma trajetória crescente de organização. Em muitas partes da cidade as organizações comunitárias cujos membros não eram filiados ao PT, se engajam na campanha para o governo municipal. A campanha de 1988 tinha um significado a mais, antecedia a de 1989, a primeira eleição para a Presidência da República. Não foi só na Bom Jesus que 1987 e 1988 foram anos de intensa atividade para as organizações comunitárias. Estas vinham progressivamente se inserindo na discussão de algumas políticas públicas, tentando construir canais de comunicação com o governo de Collares e, certamente, ganhando espaço. A decepção com o governo do PDT era grande; o partido, de aliado, tinha rapidamente passado à condição de traidor, por não conseguir atender às reivindicações das organizações populares. Havia, portanto, um grande medo de que o PT seguisse o mesmo caminho.

Para quem estava no governo, o quadro era tenebroso: mais de 98% da receita do município comprometida com a folha de pagamento e despesas de custeio; pouco conhecimento da estrutura administrativa municipal; disputas internas no partido que, ainda que estivessem sob controle, estavam presentes e não perdoariam falhas dos setores que assumissem as principais funções da administração; e, acima de tudo, havia a necessidade de oferecer rapidamente repostas aos movimentos.

Em termos muito gerais, esse quadro dá uma visão do momento político em que surgem as primeiras propostas de discussão do orçamento municipal. O momento é bastante complexo e, para a sua compreensão seria preciso nos estendermos demasiadamente. Fedozzi

(2000) faz uma análise bastante acurada de todo o processo de estabelecimento do OP e descreve os movimentos da administração para estabelecer esta política. Procurarei aqui concentrar a narração na forma como os grupos organizados com que trabalhamos se incorporam e atuam na construção do orçamento participativo e, principalmente, o que é nosso objetivo, como se constroem nesse processo.

A forma como são narrados alguns episódios dos primeiros anos do governo do PT é muito significativa do quanto naquele momento estava em questão a criação de uma identidade<sup>56</sup>. Talvez, antes de propriamente uma identidade, estava em questão, num nível mais elementar, saber quais seriam os papéis que cada um iria assumir. Mais interessantes que os fatos em si ou sua importância para a organização dos movimentos posteriores, é a interpretação que hoje fazem atores que deles participaram e a forma como inscrevem em suas narrativas tais fatos como marcos da definição de sua identidade e da trajetória de suas organizações. Inscrevê-los como acontecimentos significativos para o movimento ajuda a conformar as práticas e a identidade do movimento (e, não esqueçamo-nos, a espacialidade envolvida nessas práticas e identidades) e, mais especificamente, seu território. "Desde a designação dos fatos considerados significativos até a atribuição de significados aos fatos, o trabalho de interpretação expressa uma luta." (Sader, 1988, p.226)

Um episódio sempre lembrado nas conversas sobre a história do orçamento participativo - embora não tenha nenhuma relação direta com ele - é o do lockout das empresas de ônibus. Como normalmente se conta, logo nas primeiras semanas de governo, as empresas de ônibus retiraram o transporte das ruas, pressionando pelo aumento

---

<sup>56</sup> Essa identidade tinha várias facetas: o que significaria um governo 'democrático-popular'; o que significaria participar da construção de um projeto 'democrático-popular' para os movimentos sociais e para os grupos organizados; qual era o papel do partido e das tendências do partido - e isso, restringindo-se à escala municipal, porque as relações internas do PT em nível nacional formam todo um outro leque de questões.

das passagens (com a 'clara' intenção de desestabilizar o Governo Municipal). Membros de movimentos de todos os tipos fizeram um enfrentamento direto na porta das garagens das companhias, obrigando que os ônibus voltassem às ruas. Além da volta dos ônibus, o processo abre espaço para a revisão das concessões às empresas. Uma parte dessas concessões é caçada ao se constatar fraudes nos balancetes de custos (que justificam o preço das passagens) e as linhas encampadas pela prefeitura, o que resultou em melhorias significativas do serviço.

Ouvi essa história muitas vezes como uma ilustração do início do envolvimento de várias pessoas com o que acontecia no Governo Municipal, e é importante considerá-la independentemente da precisão factual dessa versão. Interpreto que a narração tem o sentido de afirmar que existia um problema, que era um problema para a sustentação do governo - ou foi interpretado, no momento ou a posteriori, como tal. Aqueles que se identificavam com o projeto político representado pelo governo se movimentaram e fizeram o que acharam que podiam fazer. Foram para as portas das empresas de ônibus fazer pressão para tirar os ônibus da garagem. Usam uma prática que lhes é familiar, o piquete. Não é uma ação coordenada, embora haja nela coordenação<sup>57</sup> - em vários casos que observei, lideranças do PT mobilizam rapidamente uma rede de contatos garantindo a presença em uma situação em que é preciso, publicamente, fazer número. A intervenção do povo permite ao governo, nessa questão, uma atuação mais radical do que seria possível se a iniciativa partisse do próprio governo (que, naquele momento, tinha que vencer uma série de estigmas perante a opinião pública). O apoio da opinião pública é conquistado pela intervenção dos grupos populares organizados que, comprometidos com o governo, guiam a sua ação.

---

<sup>57</sup> Na versão narrada por um amigo, ele era guri e foi de bicicleta para a porta da garagem. No piquete foi mandado embora pelos companheiros 'se esse guri se machuca, vai sobrar para a organização da manifestação, que estava se aproveitando de um garoto'.

Creio que esse 'espírito' que está refletido na forma como é narrado o episódio do lockout, e em outros episódios desses primeiros momentos do governo da Administração Popular, é bastante esclarecedor com relação à forma como as organizações de moradores mais articuladas acorrem à proposta de discussão do orçamento municipal em 1989. Renato Guimarães, liderança da Associação de Moradores da Bom Jesus, narra a "tarefa" que assumiu no primeiro ano do governo da Administração Popular:

Nesse período eu estou saindo da Presidência da Associação e a gente assumiu nova tarefa que foi pensar pra além da Bom Jesus. (...) a gente conhecia os focos organizados, tinha um foco organizado na Divina Providência, na Vila Jardim, era o pessoal do Hernani (...) outro foco de organização na região que era na Antônio de Carvalho, lá embaixo na Antônio de Carvalho (...) um núcleo de petistas que se organizavam no período de fundação do partido, se organizavam ali na Nossa Senhora das Graças. Então esse núcleo tinha ramificações, tinha pessoas envolvidas (...) No Morro Santana também tinha uma organização...

A enumeração desses grupos que Renato procura agregar ao OP já incorpora os limites atuais da Região Leste que, no entanto, não estavam definidos no primeiro momento, assim como não estava definida a função das reuniões que seriam feitas nas regiões. Ele, ou outras pessoas do seu grupo, participaram do processo de definição do número e limite das regiões que serviriam para os encontros do governo com a população, para a realização do "Orçamento Comunitário", como foi chamado na época.

Não havia clareza sobre como funcionaria esse Orçamento Comunitário, como disse uma liderança do PT:

Em 89 tinha uma vontade de fazer uma discussão pública de orçamento e uma proposta de vamos ver o que é que se faz. E aí surge a proposta (...): cinco regiões organizarão propostas e uma plenária decidirá as prioridades - eu digo, o Clovis Higenfritz quer fazer

uma plenária para brilhar no gigantinho. Tem que ser pelo menos o dobro de regiões.

Depois de terem sido feitas algumas reuniões com as lideranças do movimento popular da cidade, Gildo Lima é um dos que são encarregados pelo prefeito de "tocar esse negócio aí".

É em 89 que eu começo a participar dessa discussão, mas, em primeiro lugar, para que estabeleçamos o território<sup>58</sup>, quer dizer, a regionalização para isso.

- Essa é a primeira preocupação?

Essa é a primeira preocupação, porque é impossível você estabelecer essa discussão sem saber o território. Como é que eu faço? Faço uma discussão em Porto Alegre? Como é uma discussão em Porto Alegre? Você enche o Beira Rio? Chama cem mil pessoas? É uma discussão isso? Não, não dá. Bem, o que existe de regionalização? Existe o PDDU. Eu peguei o Plano diretor e vi: aqui tem quatro zonas comunitárias. (...) o recorte era absolutamente aleatório. Assim [desenha linhas retas]. (...) eu comecei a trabalhar com indicadores assim: rua, de preferência grandes avenidas. Pra dividir. (...) Então se começa a descobrir coisas, da cultura, da história. Olha nós da Cruzeiro e da Glória temos um acordo de 30 anos de trocar figurinha pra dialogar com o poder público. A questão da saúde a gente opera junto; a questão das escolas... bem, Glória e Cruzeiro se conformam. O Partenon e a Leste. Como é que divide o Partenon e a Leste? Não, o nosso divisor é... E eles não tinham isso colocado no papel. Nós é que colocamos no papel através da provocação desse debate. Era uma coisa empírica. Não, é assim ...lá é Partenon, aqui... [é Leste]. Só que entre lá e aqui tem que ter um lugarzinho que é aqui. [que divide]. é daquela porta pra lá? Onde é que é? A avenida Ipiranga é um divisor? é. Pode ser. Então tá escrito: a avenida Ipiranga ... isso tem que escrever. (...) na verdade eu fiz uma espécie de uma pesquisa, de uma busca assim, então mais ou menos estabeleci um desenho precário, sem setor censitário, sem demarcadores mais precisos... então eu vi que estava próximo de uma

---

<sup>58</sup> Eu, deliberadamente, em momento algum da entrevista ou da conversa anterior, tinha usado a palavra território.

acordo. E aí montei um desenho, que seria uma proposta (...). Eu tive que sentar com o meu pessoal e propor, olha, aqui vai ser o arroio, aqui vai ser aquilo, aqui vai ser o morro, coisa e tal... e aí voltamos para uma rodada propositiva, mas, claro, com 90% de respaldo. Foram eles que nos deram aquilo... (...) e aí nessa primeira proposta - eram duas, na verdade - uma de cinco e uma de nove regiões, para começar o orçamento participativo. E no primeiro momento foi aprovada a de 5, numa reunião histórica na UAMPA<sup>59</sup>, nos altos do Mercado Público (...). Aprovamos lá, quer dizer, eles aprovaram.

O estabelecimento da divisão em regiões passa por questões muito mais complexas do que a definição de seus limites. Está em questão o caráter dessas regiões e do processo que se desenrolará a seguir. Ao se definir o número, as fronteiras e, principalmente, ao se definir a escala dessas regiões, estão sendo definidos os atores sociais que nela atuarão - ou melhor, o tipo de ator social que tomará a frente do processo.

A Prefeitura, naquele primeiro momento, ela estava disputando que a cidade fosse organizada em 4 regiões, justamente pra fazer o orçamento. Aí nós dissemos: não, assim nós vamos ficar na grande região. Aí nós montamos uma agenda política (...) criamos a Articulação dos Movimentos Populares da Região Leste, foi a primeira organização pra além das organizações mais locais (...) a gente meio que organizou e, junto com isso, fez a disputa junto aos representantes da Prefeitura pra que fosse reconhecido um mapa maior de regiões pra fazer a discussão do orçamento participativo, disputa essa que acabou sendo reconhecida porque não foi só nós que fizemos isso, outras regiões da cidade fizeram, e acabou se abrindo mais o leque das regiões pra fazer o debate. Que eu não me lembro se ficou em 8, 12 ou em 7. E aí, a partir desse mapa, mais regional, e com a discussão com a Prefeitura, a gente começou a estabelecer bandeiras mais amplas, saímos das bandeiras mais locais, do bairro, que era centralmente pavimentação (...),

---

<sup>59</sup> União das Associações de Moradores de Porto Alegre.

começamos a estabelecer bandeiras que unificavam a luta, educação...<sup>60</sup>

Se a divisão ficasse em quatro ou cinco regiões, o espaço de decisão poderia ser dominado pela direção dos movimentos. A UAMPA, apesar de suas dificuldades de manter um maior relacionamento com as organizações que a compunham, tinha quadros e, inclusive, legitimidade para tomar a frente do processo. Era o representante das organizações comunitárias e deveria exercer esse papel. Com uma divisão "mais regional", com regiões de um tamanho até onde podiam ir as articulações de uma associação de moradores bem organizada, como a Bom Jesus, abre-se a possibilidade da formação/atuação de um novo ator, ou de uma articulação de atores que assumem um novo papel. Certamente, naquele momento, isso está em disputa no governo, dentro do Partido dos Trabalhadores e nos movimentos sociais.

A possibilidade de articulação desses atores e mesmo a articulação desses atores para determinadas ações já existia, construída por eles e para eles. Renato já conhecia, tinha contato e militava junto com outros grupos organizados (citados por ele no depoimento transcrito três páginas atrás, no presente trabalho). As funções e as formas dessas articulações são redefinidas a partir desse momento. Evidentemente, o processo posterior produz mudanças significativas em cada um desses atores internamente. Muda, imediatamente, a sua forma de articulação, fazendo com que eles construam novos laços, formas de negociação entre si e também novos atritos.

A divisão em cinco regiões não teve sucesso. Quando foram feitas as reuniões, não havia uma metodologia estabelecida para a definição de prioridades entre as demandas apresentadas pelos participantes das cinco reuniões, realizadas nas regiões da cidade. Ao final, a Prefeitura tinha uma lista quase interminável de queixas e exigências de intervenção.

---

<sup>60</sup> Renato Guimarães

E essa de cinco, na prática, não durou nada. (...) Não deu certo e entrou a proposta de Nove. E essas nove durou um ano, (...) operando essa realidade que tava bom, mas ainda não era o ideal. (...) Então no ano seguinte nós propusemos rever as regiões, propondo as 16, então.<sup>61</sup>

Além da dificuldade para a divisão de regiões, a indefinição com relação à metodologia comprometeu o resultado do processo no primeiro ano. Na prática, acabou sendo construído um acordo entre o governo e as principais lideranças do movimento popular, que estabeleceu algumas prioridades de intervenção e algumas ações consideradas emblemáticas do novo governo. Porém, este ainda não era um plano de investimentos que refletisse as prioridades apresentadas pelos grupos de moradores organizados nas reuniões das regiões.

Talvez, para entender a situação, melhor do que dissecar as dificuldades encontradas, seja o tom de uma conversa informal:

Em 90 o OP quase foi para o brejo. Por isso que eu sai montando regimento interno, o escambau. Em 89 nós saímos com aquela pilha de demandas não hierarquizadas, que eram todos os problemas da cidade, e tínhamos 98% do orçamento comprometido com a folha de pagamento... O problema é que nós não tínhamos critérios. Para mim os critérios são a alma do processo, porque com os critérios de hierarquização tu vai lá e disputa uma obra, não leva, e não perde, não é uma derrota, você simplesmente não conseguiu inscrevê-la em critérios justos - por que justos? porque acordados. O princípio da justiça é o do acordo. Em 89 a gente saiu buscando obra sem critério, e quebrado. Em 90 a gente não faz nada e tem uma pilha de demandas. ... Aí vem o discurso político, na disputa: 'Não aconteceu nada... vocês estão nos enrolando. Isso aqui [OP] é uma grande enrolação.' [digo:] Putz, a casa vai cair. Aí é introduzida uma discussão que até 90 não existia(...): nós temos que discutir a receita, não adianta ficar discutindo o plano de investimentos, nós

---

<sup>61</sup> Gildo Lima.

temos que discutir 100% do orçamento. Isso é uma discussão importantíssima dentro do governo. Diziam assim, não, não é possível - as áreas técnicas ... Não é possível discutir todo o orçamento porque tem as demandas institucionais, porque tem o custeio... (...) então discute tudo e percebe que para o saneamento, para realizar aquilo, a disponibilidade é apenas esta. A despesa com pessoal ... isso tem que ser discutido, porque [se] não há autonomia para mexer nisso, nós temos que chegar lá e dizer: sobre isso nós não podemos mexer. (...) A coisa foi se esvaziando e a gente ficou com um time de lideranças. E o que estava sendo uma promessa massiva, passou a dar mostras de uma coisa de vanguarda. (...) 'Aí nós entramos com uma discussão da receita e com a reforma tributária. Em 89 o IPTU representava só 3% da arrecadação da Prefeitura. Nós, com a reforma na arrecadação elevamos esse percentual para 13%, que aliás foi o mesmo percentual da capacidade de investimento com que a prefeitura trabalhou ao final daquela administração. (...) O desapontamento eu acho que foi pela falta de grana, de método - porque não comprometia as pessoas com a receita. Aí a coisa toma um novo impulso, vem o regimento interno, nós conseguimos aprovar a reforma tributária, mudamos o método do OP, consegue sanear a Prefeitura' (...) e aí, em 91, a gente estabelece uma ascendência permanente. (...) <sup>62</sup>

O governo definia cada vez mais claramente o fórum que reunia dois representantes de cada região da cidade como espaço de pactuação e decisão sobre a distribuição dos investimentos orçamentários, portanto locus de definição de como seriam distribuídos os recursos existentes de acordo com as demandas apresentadas pelas diferentes regiões. Nesse ano, o governo propõe a definição de critérios e de uma metodologia para essa distribuição. A proposta do governo sugere uma concentração de 70% dos recursos de investimentos nas quatro regiões consideradas de maior carência, e distribuição dos 30% restantes entre as demais regiões. Para a definição das regiões a serem priorizadas seriam atribuídas notas de 1 a 4 para cada região, considerando quatro

---

<sup>62</sup> Gildo Lima.

critérios: 1) mobilização popular; 2) contribuição da região para organização da cidade; 3) população em áreas de carência na região e 4) carência de infra-estrutura e serviços (essa última levando em consideração a existência de saneamento básico, pavimentação e iluminação das ruas, equipamentos de saúde e educação e coleta de lixo).

Os critérios um e dois teriam peso 1, a população em área de carência, peso 2; e a carência de infra-estrutura, peso 3. A partir daí é traçada uma tabela computando os pontos, que definem as regiões de atenção prioritária. Além disso, era proposto que houvesse uma intervenção concentrada nas vilas de maior carência, selecionadas entre as regiões prioritárias. (Fedozzi, 2000)

A reação dos representantes das regiões é bastante significativa. Embora aceitassem uma maior concentração de recursos em algumas regiões, pressionavam para que o leque de áreas atendidas fosse o maior possível, procuravam distribuir ao máximo os recursos, se opondo à idéia de concentração das ações, que visavam ganhar eficiência na execução e visibilidade na opinião pública da cidade. No acordo final com o governo, as regiões priorizadas passaram de quatro para cinco, o percentual de recursos concentrados diminuiu para 65% e foi rejeitada a idéia de concentração dos recursos nas vilas mais carentes. (Fedozzi, 2000)

A posição dos representantes das organizações de moradores se baseia na leitura de que, para conseguir manter a mobilização das pessoas para participar do Orçamento, era fundamental que vissem suas decisões refletidas em ações dentro do horizonte em que elas tinham intervindo. Na visão de um participante, se a decisão da qual ele participou (na região) fosse modificada por uma instância superior, na prática, a sua participação não teria tido valor.

A oposição entre a proposta do governo e dos representantes das regiões é semelhante à oposição que se estabelece na participação a partir de duas escalas. Para o governo, a negociação estava sendo feita com a população através dos representantes eleitos por ela e, portanto, a definição das áreas de intervenção prioritária seria uma decisão da população. Para os

representantes, que tinham como perspectiva a escala da região, a discussão da qual a população tinha participado era relativa à da definição de quais seriam as demandas prioritárias de sua região. (Para qualquer morador, seria aceitável que a rua da outra vila fosse pavimentada e não a sua, já que essa tinha ficado na frente na ordem de prioridades pactuada na região. Mas, que nenhuma rua da região fosse atendida seria incompetência do representante, que não defendeu a região, ou falta de vontade do governo de cumprir as decisões da população). Portanto, estava em questão a própria legitimidade do processo e dos representantes. Esse pacto e a inserção no processo de critérios para a distribuição dos recursos foram determinantes para a continuação do orçamento participativo.

### ***A Formação da Região Leste***

Já foi dito que na definição das regiões e de seus limites foram incorporadas as articulações existentes dos movimentos populares, e que essa divisão foi pactuada por eles. Entretanto, isto não suprime o fato, evidente se pensarmos que 'os movimentos populares' não são um sujeito único, de que na definição dos limites havia interesses conflitantes, e que as afinidades e relações sempre são múltiplas. Se observarmos como se deu a definição dos limites do que passou a ser a Região Leste, percebemos que a delimitação estabelecida tem sempre um grau de contingência - foi esta, mas poderia ter sido outra. Se os grupos organizados da Região tinham ligações entre si, tinham também com outros grupos, que não ficaram na mesma região.

Na Região Leste, quem primeiro tomou parte na discussão do "Orçamento Comunitário" são pessoas da Associação de Moradores de Bom Jesus, articuladas com o grupo dos participantes do núcleo petista Wladimir Herzog, que atuava na Vila Pinto e em parte da Vila Brasília. Retomando a descrição feita por Renato Guimarães do papel que ele e outros integrantes da Associação Bom Jesus tiveram na articulação inicial dos grupos da Região para participar do OP,

podemos buscar os laços que levaram à configuração da Região com a forma que tem hoje.

(...) a gente conhecia os focos organizados, tinha um foco organizado na Divina Providência, na Vila Jardim, era o pessoal do Hernani, a Célia participava, mas era mais o povo do Hernani, da Rose. (...) outro foco de organização na região que era na Antônio de Carvalho, lá embaixo na Antônio de Carvalho (...) um núcleo de petistas que se organizavam no período de fundação do partido<sup>63</sup>, se organizavam ali na Nossa Senhora das Graças. Então esse núcleo tinha ramificações, tinha pessoas envolvidas, a própria Beta era uma militante de base ali. (...) No Morro Santana também tinha uma organização lá, sem nenhuma vinculação partidária, mais comunitária, a partir de uma Associação de Moradores que se chamava Associação da Vila Protásio Alves, que tinha militantes, era uma associação bastante mesclada, porque tinha militantes até do antigo MR8, então era um outro núcleo organizado. E na Vila Brasília, um pessoal ligado ao PT, tinha um conjunto de pessoas lá, tinha um cara que tinha concorrido a vereador em 88, não tinha sido eleito, tinha ficado como 1º suplente e que tinha uma base organizada ali na Vila Brasília, que era a partir de um núcleo petista chamado núcleo Wladimir Herzog, dentro da Vila Brasília.<sup>64</sup>

O Núcleo Wladimir Herzog tinha sido fundado pouco antes, integrando militantes do PT que moravam entre a Vila Brasília e a Vila Pinto e que participaram da Campanha para vereador de Adroaldo Correia em 88. Adroaldo tinha uma longa história de militância. Começou a atuar na região na época de fundação do PT (1980), fazendo a campanha de filiação para garantir ao partido número de integrantes suficiente para a sua manutenção legal na área em que morava, o conjunto "CEFER II, ao lado da Vila Pinto", nas palavras dele. Segundo Adroaldo, esse trabalho, feito de casa em casa buscando adesões, deu origem à organização de um núcleo do

---

<sup>63</sup> No trecho que suprimi, ele confunde o nome do núcleo, que se chamava Margarida Maria Alves e tinha sido organizado inicialmente por Adroaldo Correia, o mesmo que foi o candidato a vereador que ele menciona.

<sup>64</sup> Renato Guimarães

PT, o Núcleo Margarida Maria Alves, fundado na campanha de 1982 na N.S<sup>a</sup> das Graças, no IPE, que se desarticulou e depois foi refundado na CEFER.

A subida para a Protásio Alves se dá porque, no trabalho sindical, nós tínhamos uma relação com o Miguel Tomassim (...) A irmã da Leila [e também irmã do Miguel](...) me levou a uma reunião na sua casa e ali se abriu uma vertente de trabalho no meio da igreja popular, no meio das Comunidades Eclesiais de Base, que a minha mãe fazia parte. Essa reunião foi na casa da D. Maria e ali se organizou uma reunião da campanha da candidatura.<sup>65</sup>

D. Maria Tomassim participava do grupo católico que tinha um importante trabalho de base na Vila Pinto. Seus filhos Leila e Miguel participaram por mais de 10 anos da Associação de Moradores da Vila Brasília, que hoje está fechada. Todos já eram do PT neste momento. Adroaldo passa a ter, então, maior entrada na Vila Pinto através "do grupo que se constituiu na campanha". É D. Maria que "conquista o Renato, que era do partidão" para o grupo. "O Renato era presidente da Bom Jesus. Na campanha de 88 ele dá uma olhadinha, quem participa é a Leila". (Leila hoje é casada com Renato Guimarães.)

A articulação entre esses dois núcleos de organização - Bom Jesus e Wladmir Herzog - é anterior à chamada para integrar o OP. Sobre o começo do trabalho conjunto:

não é nem com o orçamento participativo, começa com a entrada do Olívio no Governo, se articulou algumas associações, algumas pessoas que se conheciam, mais militantes ou simpatizantes né, [nesse momento, se começa a] ter uma resistência, a história do lockout...<sup>66</sup>.

O grupo ou núcleo do partido é bem diferente da Associação de Moradores e, no aspecto que quero ressaltar, não só por ser uma

---

<sup>65</sup> Adroaldo Correa.

instância de articulação e construção do partido, mas porque para a maioria dos seus membros, como pode-se ver, ele é um segundo espaço de inserção e de criação de relações com os vizinhos. A maior parte dos seus articuladores constroem suas relações na vizinhança e é reconhecido como *alguém 'que articula as lutas ali'* através da atuação em outros espaços que não o núcleo do partido (como por exemplo na Associação de Moradores, com o grupo da Igreja, etc). A adesão ao núcleo e o apoio à campanha é possível através de uma rede de relações e de uma afinidade entre aqueles que tinham histórias, ou melhor, experiências de ação política que se cruzavam. Tinham também relações pessoais. Em síntese, tinham uma vivência cotidiana comum em suas práticas. Essa característica é importante aqui porque revela a variedade de territorialidades que se constituem através de cada um desses 'espaços' de articulação. O grupo ligado à igreja atua numa área onde também atuam associações de moradores, e na qual quem assume o papel de articular reivindicações direcionadas ao poder público são pessoas que têm 'um perfil mais combativo', mas que necessariamente não fazem parte das associações de moradores. A rede articulada entre os membros do núcleo e da Associação da Bom Jesus, que começam também a tomar parte no núcleo, tem várias articulações com grupos e pessoas em outras partes da Região, que serão a base para agregação de outros grupos ao OP nos anos seguintes.

Voltemos à pergunta: porque esse desenho para a Região Leste, e não outro? A ligação entre Bom Jesus e Wladimir Herzog, seguindo as articulações da candidatura de Adroaldo, explica parcialmente a inclusão do eixo da Avenida Antonio de Carvalho (a Vila Brasília, os conjuntos CEFER e a N. S<sup>a</sup> das Graças, no conjunto IPE I do outro lado da avenida) nesse desenho. Restam outros dois grandes conjuntos: a Vila Jardim e o Morro Santana que, de fato, não participam da discussão junto com a Bom Jesus/Jardim Carvalho no primeiro ano, e com os quais a ligação pode ser descrita muito

---

<sup>56</sup> Gilnei Bittencout Cardoso

mais como uma questão de afinidade do que de articulação existente. Cada um desses conjuntos tinha uma unidade própria.

O elemento mais lembrado por todos os grupos para definir a proximidade existente entre as pessoas que articulavam organizações de moradores em todas essas áreas é a Igreja Católica, organizada em formas inspiradas nas CEBs e na ideologia da Teologia da Libertação. Os Padres que atuavam nos núcleos mais consolidados na Vila Jardim, na Capela Divina Providência (que deu origem à Associação) e na Vila Pinto, no núcleo São José Operário e um grupo que freqüentava a Igreja Bom Jesus 'trabalhavam muito juntos'<sup>67</sup>. Vários dos militantes que terão papel importante na organização do OP nos anos seguintes atuavam ou participavam desses grupos, muitos outros traziam de experiências da Igreja a definição de suas opções de atuação política e parte de sua identidade enquanto militantes<sup>68</sup>. Sem dúvida, essa identidade foi bastante importante para possibilitar a aproximação dos diferentes grupos e para que construíssem uma ação conjunta nos anos seguintes, mas não foi definidora dos limites da região.

O contato entre os grupos que participavam da Igreja, se era muito próximo entre os três centros citados, não se restringia a eles. A geografia dessa articulação era outra. Quando perguntei a Hernani Ribeiro (da Vila Jardim) se antes do OP ele já tinha ligação com outros grupos da Região, ele imediatamente disse que "pelas CEBs. Eu e a mãe participamos da regional da CEBs", mas "A regional era composta pelos municípios da grande Porto Alegre, e era mais ou menos o povo que foi fundar o PT". Insisto perguntando quais eram os grupos das CEBs na 'região próxima'. Ele cita a ligação com o grupo da Vila Pinto (São José Operário) e, logo

---

<sup>67</sup> Por exemplo, nas palavras de Célia Heikzak: "Pe. Clarindo, era o dali [Divina Providência, na Vila Jardim], que tinha a mesma linha do Pe. Lino, da CEFER, e do Pe. Pedrinho Guareschi"

<sup>68</sup> A lista é muito grande. Sabendo que deixarei de mencionar muitos nomes, posso tentar listá-los: na Vila Jardim praticamente todo o grupo; na Bom Jesus, Teodoro; no Morro Santana Renato Farias; No IPE I, Beta Mazeira, que tem um papel importante nas organizações que surgem nas vilas Boa Vista, Colina do Prado, Joana d'Arc, além dos IPEs.

acrescenta, "Não na região"<sup>69</sup>, tinha ligação também com grupos no Partenon, na Cruzeiro, na Norte (no Sarandi, Santa Rosa, principalmente), o pessoal de Cachoeirinha, da Lomba do Pinheiro."<sup>70</sup>

Em outro depoimento, de Eunice Araújo, é usada uma expressão para definir a articulação que se fazia através das CEBs que me parece interessante. Ela diz que esse era:

um processo paralelo à organização da UAMPA, dos Conselhos Populares, paralelo. Mas que isso vai construindo determinados laços(...).

A importância da Igreja (e dessa concepção específica do trabalho da Igreja) não se deve só à participação numa mesma instituição e na definição de uma forma de atuação. A Igreja-Templo, o lugar de reunião para o culto, também cumpriu um papel. "A Igreja Bom Jesus atraía o pessoal da Bom Jesus e da Vila Jardim, foi um elemento pra juntar Vila Jardim e Bom Jesus, a Igreja cumpriu esse papel."<sup>71</sup>. Inclusive, nos primeiros anos, as reuniões do OP eram realizadas na Igreja Bom Jesus.

Se a articulação que se constrói entre as CEBs, na escala da região metropolitana de Porto Alegre, não explica o recorte da Região Leste, as articulações construídas em seu trabalho cotidiano explicam algumas das articulações entre os grupos internos à região. No trabalho de base das CEBs, voltado para construção cotidiana da 'comunidade', há a definição de um território de organização política. Já vimos o exemplo do grupo que se organizou a partir de um trabalho desse tipo na Vila Jardim. Em outra parte da Região Leste, um outro grupo que se constrói a partir do trabalho das Comunidades Eclesiais de Base

---

<sup>69</sup> A região do OP é naturalmente a região de referência hoje.

<sup>70</sup> Todos os grupos de Porto Alegre citados são as Uniões de Vilas e conselhos populares que estavam organizados antes e/ou bem no princípio do governo do PT. Muito provavelmente esse contato tem um papel na formulação da União de Vilas da Leste, que veremos a seguir.

<sup>71</sup> Renato Guimarães

estabelece uma organização bastante diferente, que teve uma grande importância na constituição e sustentação dos grupos que assumem a construção do OP e do PT na região.

os Redentoristas da Antônio de Carvalho vieram e implantaram a igreja deles, aqui na Antônio de Carvalho eles foram implantando capela aqui, aqui, aqui, e criaram uma rede de trabalho de base ali que um olhar como um todo a Antônio de Carvalho, o trabalho deles não era um trabalho só... [religioso] (...) No caso das associações e das organizações da Antônio de Carvalho, uma boa parte delas, a responsabilidade de ter organizado, de ter botado a funcionar foi deles. Daquele jeito né, uma crítica que eu sempre coloquei pra eles: eram muito dependentes, quando eles iam embora a coisa ficava acéfala, é o caso da Joana D'Arc, é o caso da Boa Vista, é o caso da Grécia (...) Mas assim, eles criavam uma realidade. Porque eles faziam encontro que unificava tudo, encontro de formação de base e tudo. Então assim, isto ajudou também. (...) A igreja do Perpétuo Socorro, que é a base (...) dos Redentoristas na Antônio de Carvalho, na Cefer II (...) Ali tem uma pessoa, o Pedrinho Guareschi, um padre, que acompanhou bastante disto. (...) desde o início, eles estiveram no nosso mapa de trabalho, porque eles são uns caras muito identificados com a luta de organizar o povo, de tu ter bandeiras de justiça social, eles sempre tiveram, todos eles que passaram por ali, né. Um cara que nos ajudou muito em todo o Movimento da Região Leste foi o Padre Lino, o redentorista que organizou o movimento dentro da Vila Pinto. Nós tínhamos muita resistência de entrar na Vila Pinto, a Vila Pinto era comandada por gente da pesada, Padre Lino abriu a possibilidade para a gente fazer trabalho lá dentro. Então, assim, os caras tiveram um papel que nos ajudou a criar o conceito de unidade de região.<sup>12</sup>

Outro elemento importante para permitir a articulação de pessoas e grupos que já tinham uma atuação anterior nos seus locais de moradia são, certamente, as relações vindas das atividades partidárias e a intenção de alguns militantes do

---

<sup>12</sup> Renato Guimarães

partido em construir uma unidade entre os que atuavam na região. Renato, que posteriormente vai assumir um papel de liderança com relação a esse grupo, destaca a estratégia consciente que era a agregação de novos grupos ao OP:

esse povo da Brasília que participava lá, participava do PT, na verdade tinha uma estratégia de ampliação do seu trabalho petista e sabiam aonde estavam, começaram a contatar a gente. Muito mais por uma estratégia do partido mesmo, do PT, pra ampliar.

Para a construção da articulação, os petistas da região se basearam em núcleos já existentes. O mais antigo era o que funcionava no IPE, na N. S. das Graças (núcleo Margarida Maria Alves). O segundo a surgir é o da Vila Jardim (esse, na verdade, já tinha tido um período de funcionamento anterior, no início dos anos 80, e depois se desarticulou). Em seguida, surge o núcleo Wladimir Herzog, articulado pelos militantes da Vila Brasília. Depois surge um núcleo no Morro Santana, que tem uma vida curta.

A estratégia e a dinâmica de construção da articulação dos petistas poderá ser melhor compreendida quando tratarmos do passo seguinte dessa articulação, a construção por eles da União de Vilas da Região Leste. Por ora, é importante concluir a descrição dos elementos que configuram as afinidades que permitem a construção da Região Leste. Debatendo o tema com Eunice Araújo, ela chegou a resumir esses elementos da seguinte forma:

tu tens que ver é o seguinte: é que a vinculação do PT com essa base toda né, quer dizer, essa base toda era muito petista, né, e aí eu acho que entrava também afinidades... (...)Então, a questão da Igreja, a questão da variável das zonais do PT, a variável político-partidária, a questão da história das próprias lutas, as afinidades em termos de lutas, por exemplo, às vezes há afinidade numa mesma luta. Numa situação de falta de saneamento sério, como a

questão da Vila Mirim<sup>73</sup>, a questão do valão que tinha uma história, a afinidade, a história dessa luta com a outra de uma outra região, também configuram laços... Configura afinidades, ou sujeitos comuns, enfim.<sup>74</sup>

Eunice acrescenta um elemento que até agora só tínhamos mencionado para a formação dos grupos, mas não para a articulação entre grupos de diferentes, organizados em seus locais de moradia - a participação conjunta na defesa de uma mesma reivindicação. Esse aspecto também ficará mais claro na construção da União de Vilas que trataremos a seguir.

O quadro da região se completa com a entrada da Vila Jardim nas discussões do orçamento no segundo ano do governo (1990). Nesse momento, o movimento geral na cidade é de decepção das lideranças comunitárias com a limitação das possibilidades de intervenção, através do orçamento participativo, na ação da Prefeitura, provocando uma diminuição da participação. Em contrapartida, na Região Leste a entrada de novos atores na discussão gera uma dinâmica bem diferente.

No primeiro ano a Vila Jardim não conseguiu participar porque estava tentando se organizar com o Norte, a configuração geográfica estava bem... [confusa]. A gente participou com a Vila Ipiranga, Sabará, e com o pessoal mais para o Norte, o ponto de apoio [onde eram realizadas as reuniões] era o CECOB. Esses eram bairros de classe média, com problemas muito diferentes da Vila Jardim. No ano seguinte, em 90, a gente se encaixou no grupo 'correto', digamos. Nós chegamos meio de pára-quadras, já tinha um pessoal organizado, o Renato, Teodoro..., e o pessoal [da Vila Jardim] me lançou candidato a conselheiro. (...) Nós fomos já organizadinhos, com demandas... pra disputar também e entramos porque nós fomos

---

<sup>73</sup> A Vila Mirim, embora relativamente afastada do núcleo central de atuação da Associação Divina Providência, tem uma história conjunta de reivindicação da solução do problema das enchentes que atingem a Vila e, pelo menos durante alguns anos, também de algumas organizações do Morro Santana.

<sup>74</sup> Eunice Araújo.

bastante fortes. (...) A União de Vilas não existia, existia a Bom Jesus, que tava organizada num núcleo de petistas, o Wladimir Herzog, e um pessoal da Pinto. (...) Durante muitos anos o pessoal das outras regiões achava que o conselho era só Bom Jesus e Vila Jardim, porque o resto não aparecia, não tinha organização, mas foi daí que a gente costurou a União de Vilas.<sup>75</sup>

A entrada do grupo da Vila Jardim, 'já organizadinho', imprime, ou exige, uma nova organização do processo na região. Se no ano anterior a apresentação de demandas à Prefeitura tinha sido feita por um conjunto de grupos organizados, articulados como portadores de um interesse, e que poderiam chegar a formular uma pauta unificada, a chegada de outro grupo, em condições de disputa pelo espaço de participação, e a inclusão de seus interesses, define a arena do OP da região como espaço de disputa de interesses conflitantes. Isso acontece no momento em que a metodologia do OP ainda está em construção e, principalmente, a dinâmica de organização das 'prioridades da região' fica muito a cargo das organizações e dos participantes locais. A figura do CROP (Coordenador Regional do orçamento participativo) só será instituída com a reestruturação da CRC e, só muito depois, serão criados os Centros Administrativos Regionais (CARs), responsáveis pela realização do OP na região. Na Leste isso só ocorrerá em 1997 (voltaremos a este ponto posteriormente).

Quando os dois grupos se juntam (e se chocam), no início da construção do orçamento participativo, trazem - e serão capazes de articulá-las - duas experiências distintas anteriores. Ambos se construíram utilizando estratégias territoriais de coesão e pactuação entre subgrupos articulados em escalas diferentes e com graus de envolvimento diferentes. Na Bom Jesus eles tinham sido capazes de gerenciar comissões organizadas por rua, mantendo lideranças, ou nós de uma rede em cada um desses grupos, e

---

<sup>75</sup> Hernani Ribeiro. É interessante que, quando se referia a esse fato, Eunice tenha imaginado uma 'explicação': "Eu acho que a Vila Jardim foi discutir lá com a Vila Ipiranga, a mesma zonal do PT"

garantir a inserção desses na Associação, sem que necessariamente todos os envolvidos estivessem propriamente comprometidos com o projeto de articulação da Associação (ela própria parte - momento - da construção de um projeto político maior). Produziram também, uma estratégia de consolidação do seu território através da construção da sub-sede da Associação. Na Vila Jardim, a operação através de diversos formatos institucionais (de fato, a operação de diversas redes de forma articulada) permitiu a reprodução do grupo e a sua expansão para além do território inicialmente estabelecido por ele.

Ambas tinham formas "administrativas" que articulavam uma territorialidade complexa (multi-escalar e multifacetada sócio-politicamente). Essas formas eram também de pactuação da possibilidade de união e definição de um sujeito unificado, capaz de preservar no seu interior as diferenças existentes entre os seus componentes.

Quando se vêem na necessidade de dividir um mesmo espaço institucional e de construí-lo (e, assim, de construir um território, ou construir territorialmente esse espaço institucional que se abria) estabelecem uma pactuação que permite o convívio das duas principais forças, mas isso não é tudo. Permite também a incorporação, em condição de poder efetivo de outros grupos para além deles. Dessa forma reproduzem, num nível e numa escala ampliada, a sua liderança. Através desse mecanismo incorporam a construção institucional/territorial que estavam operando (a da Região e do OP na região), grupos politicamente aliados como o do Morro Santana ou do Núcleo da Vila Pinto e grupos politicamente antagônicos como o liderado por Inocêncio, no Jardim Carvalho. Garantem um espaço para a construção de redes de aliança, e mais, para a convivência e pactuação de grupos opostos. De fato, ao garantir isso, lançam as bases para a ampliação das suas próprias redes de alianças e para a construção de seu poder em um nível superior.

a **situação regional da Leste**, ela começa a partir do governo do Olívio, com a Articulação dos Movimentos Populares da Região Leste, antes disso não tinha naquela região uma articulação. (...) Tinham contatos, mais ou menos mapeados. A Associação de Moradores da Bom Jesus com a Associação de Moradores da Brasília. Tinham contatos, aqui, ali, ali, ali, mas um espaço coletivo de pensar a luta dentro da região, não. (...) a lembrança que eu tenho da gente começar a contatar e buscar essas pessoas, foi a partir de conversas na Associação de Moradores da Bom Jesus que a gente sentiu a necessidade de estar reforçando a bandeira nossa, de estar se unificando pra ver porque cada um está votando numa coisa no OP, pra gente votar todo mundo junto, articular antes de ir lá e votar junto. Essas foram as necessidades, as outras foram bandeiras gerais que apareceram nesse período que a gente, assim, nós estávamos com o modelo de saúde totalmente sucateado e era necessário não discutir um postinho em cada vila, era discutir um sistema de saúde pra região, então tiveram algumas bandeiras. A questão da educação também, nós fizemos um forte movimento por dentro da União de Vilas sobre educação. A Comissão de Educação da União de Vilas era uma comissão que reunia duzentas, trezentas pessoas. Deve ter em torno do que, umas quarenta e cinco escolas estaduais e municipais na região, e a gente botava todas as escolas tinham um movimento muito forte de organização muito boa. Então assim, pra fora dos contatos mais individuais que tinha, eu acho que tinha um cenário, tinha uma conjuntura muito favorável pra gente discutir coisas gerais, coisa que hoje quase desapareceu. As bandeiras gerais eram muito presentes. Em contrapartida, hoje, as bandeiras muito específicas, muito individuais é que são presentes. Tu vais numa reunião do OP só o que tu ouve é a minha rua, a minha isso, a minha aquilo, a minha aquilo, tu não vê mais bandeiras gerais aparecerem<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> Renato Guimarães.

## ***Definição dos critérios, o rodízio... e as articulações***

Um dos primeiros resultados desse encontro entre dois grupos diferentes é o estabelecimento de uma dinâmica de discussão das demandas que serão prioridades da região de modo que ambos os grupos envolvidos sejam contemplados. Já na eleição dos representantes da região no Fórum do orçamento participativo<sup>77</sup>, no episódio narrado por Hernani no qual eles, da Vila Jardim, conseguiram garantir a presença dele como um dos dois representantes, é feito imediatamente um acordo, aceitando-se que Hernani seja um dos nomes da chapa. A partir daí, vai sendo construída uma metodologia para a tomada de decisão que será adotada como forma de realização do orçamento participativo.

Naquele momento, a maior reivindicação dos moradores da Bom Jesus, da Vila Brasília e da Vila Jardim era, provavelmente, pela pavimentação das ruas. Na definição de como estabelecer quais seriam as ruas que a região apresentaria como demanda ao governo, recorrem à metodologia que tinha guiado a discussão a esse respeito na Vila Jardim, no estabelecimento do plano de pavimentação comunitária no governo anterior, de Alceu Collares. Estabelecem critérios para nortear a discussão de quais seriam as ruas escolhidas, levando em consideração o uso coletivo de cada rua (são priorizadas, por exemplo, aquelas em que passa o transporte público, que dão acesso a escolas, etc.).

Estabelecem também um mecanismo para definir os temas prioritários para os investimentos públicos - se esses seriam na área da saúde ou na pavimentação de ruas. Cada grupo participante estabelece uma listagem enumerando seus temas prioritários, aos quais são atribuídos pontos em ordem decrescente (a primeira prioridade recebe uma pontuação maior, a segunda uma menor, e assim por diante); somando-se os pontos, tem-se uma lista que

---

<sup>77</sup> Naquele momento esse era o nome dado ao organismo que exercia as funções que hoje são do Conselho do Orçamento Participativo (COP).

sintetiza as prioridades da região. Essa lista passa a servir de base para a discussão das solicitações de investimentos a serem encaminhadas à Prefeitura e defendidas pelos representantes da região no Fórum do orçamento participativo. (Se a saúde não tiver sido considerada prioritária, torna-se inviável solicitar a construção de um Posto de Saúde de grande porte. Neste caso, a solicitação terá de ser preterida em função de outras, ou a Saúde terá de ser considerada tema de investimento prioritário.)<sup>78</sup>

Com esses critérios estabelecidos, abria-se espaço para a construção de uma discussão 'mais qualificada', não baseada exclusivamente na disputa de quem seria o grupo beneficiado. E tal metodologia permite, principalmente, que os grupos participantes se apoiem e construam objetivos comuns. Dessa maneira, passam a ter legitimidade e apoio político entre os participantes do OP e diante dos moradores.

Nós quase que patrolamos (na própria região). Mas como a gente já estava organizado ajudou a organizar bastante os outros. (...) não precisava ter 1100 pessoas, a gente chamava um de cada comissão e eles mobilizavam. Daí a gente deixou de trabalhar como associação e sim como comissões de ruas. Tipo aquelas idéias de morador por quadra...tinha mapeado. 'Misturava muito associação com clubes de mães, comissão de saúde ... e sempre tinha gente que ia em um e em outro e ia costurando'.<sup>79</sup>

Com a segurança e a sustentação dos demais grupos participantes do fórum da região, os acordos ganham complexidade; a definição das opções tomadas podem, em alguns casos, extrapolar a decisão com relação ao orçamento anual. Na discussão das prioridades de pavimentação, a forma acordada envolveu um plano

---

<sup>78</sup> Narro, de forma rápida, essa forma de funcionamento baseado nas diferenças que me foram descritas com relação à forma como é conduzido o processo hoje. Certamente essa descrição é mais 'certinha' do que o processo em que esses mecanismos foram estabelecidos. No próximo capítulo será apresentada uma descrição detalhada do processo e serão analisadas as suas implicações para os envolvidos

<sup>79</sup> Hernani Ribeiro

que ordenava ao longo de vários anos as ruas a serem priorizadas. A participação constante dos mesmos grupos e as alianças entre eles garantiam que o acordo fosse mantido.

Num determinado ano foi abordado, olha a gente tem essa prioridade, faz uma lista de prioridades, e aí a gente faz uma lista maior do que vai ser orçado naquele ano e aí, no ano seguinte, já está praticamente acertado que se vai continuar a lista do ponto em que se tinha parado. (...) eles tinham tal credibilidade que se permitiam fazer esse tipo de coisa, né. E com isso, inclusive, as próprias pessoas, isso não desmobilizava. Não sei se tu chegaste a conversar com o Seu Braga. Seu Braga é o exemplo típico, o Seu Braga esperou cinco anos pela rua dele (...) e ele participou todos os anos do orçamento participativo, mas ele sabia que só no 5º ano ia chegar a São Benedito.<sup>80</sup>

Mais importante do que isso, permitiu que a atuação buscasse formas próprias de estabelecer o contato com a Prefeitura.

Nós tínhamos fóruns de serviços semanalmente. A Prefeitura não tinha obras - tudo bem - mas tinha muito contato com a população. Isso era o diferencial. O secretário ia lá dizer o não. Porque não vai dar pra fazer isso. (...) A gente ia criando o tema, bom, vamos discutir o que, a gente ia criando linhas políticas para poder...

- E sempre entrando em contato com a Prefeitura?

Sim, a nossa companheirada, né.<sup>81</sup>

Assim, iam pautando as discussões (é uma conhecida estratégia política a de estabelecer a agenda das discussões como forma de poder). "Criando o tema" eles foram definindo as formas, os contornos e a abrangência das políticas participativas da Prefeitura. Por exemplo, na relação com a SMOV (Secretaria Municipal de Obras e Vias) conseguiram estabelecer a 'conservação permanente'. Conservação permanente é o nome dado à rubrica

---

<sup>80</sup> Eunice Araújo.

<sup>81</sup> Hernani Ribeiro.

contábil que custeava pequenas obras de manutenção de vias e que permite também a realização de pequenas obras de asfaltamento de ruelas e becos, principalmente em áreas onde há alguma limitação técnica ou jurídica para a realização de obras regulares pela Prefeitura, como no caso de áreas de ocupação irregular. Hoje a rubrica 'conservação permanente' fica com 30% dos recursos de investimentos destinados à SMOV.

[A Leste] foi a primeira região que estabeleceu critérios para definição de prioridades, a tal ponto que o orçamento participativo se baseou nos critérios da Leste que a gente construiu junto. (...) Não só pavimentação, aquela, a forma numérica que a gente dava para cada tema... (...) depois, o próprio orçamento participativo passou a usar esse [mecanismo]. No primeiro momento quem usou foi a Leste. (...) Foi um processo criado pela Leste. Tem muita coisa que a Leste primeiro criou e depois a gente foi assimilando. Uma outra questão que a Leste também criou foi alguns critérios que depois orientaram outras regiões na pavimentação. A primeira região que organizou um programa de pavimentação, por mais de um ano, por diversos anos, colocando uma hierarquia<sup>82</sup>.

### ***Divisão em Microrregiões***

O sucesso dos mecanismos e da articulação entre os principais grupos organizados da região era um limitador à participação de novos grupos. Existia sempre o risco dos grupos principais 'patrolarem' os menos organizados, o que dava margem a críticas às lideranças e à deslegitimação do processo de participação no orçamento, ainda incipiente. Se para os grupos mais fracos a hegemonia da aliança Bom Jesus - Vila Jardim era evidentemente um empecilho, para eles próprios, no limite, também o era, já que pensavam sua atuação não só como forma de solucionar problemas do bairro, mas como estratégia de construção política.

---

<sup>82</sup> Eunice Araújo

Para solucionar o problema surge a proposta de dividir a região em microrregiões e estabelecer o critério de 'rodízio' para que em cada tema do orçamento se buscasse atender a uma demanda de cada microrregião. Esse sistema funcionava (e ainda funciona), principalmente para a pavimentação de ruas, já que era uma demanda importante para quase todas as microrregiões e tinha um volume de investimentos que permitia asfaltar, a cada ano, várias ruas. Tendo-se uma idéia do volume de recursos a que a região teria direito para a pavimentação, era possível estimar quantos metros poderiam ser pavimentados e assim orientar a discussão para que as ruas priorizadas, em cada microrregião, compusessem a metragem total disponível naquele ano.

Se o critério de rodízio se aplicava melhor à pavimentação, foi assumido como paradigma da organização das discussões em todos os demais temas do orçamento participativo na região. O seu princípio fundamental - que os investimentos deveriam atingir o maior número possível dos grupos organizados que participam do OP e que a decisão deve representar um acordo entre eles, que prime por atender aos interesses mais amplos possíveis - coincidia com a estratégia de construção do espaço político do orçamento participativo, conduzida pelas lideranças mais destacadas do processo.

Durante muitos anos o pessoal das outras regiões achava que o conselho era só Bom Jesus e Vila Jardim, porque o resto não aparecia, não tinha organização (...) Não sei se fui eu, se foi o Teodoro... [quem propôs.] Porque se não vai ficar a turma da Vila Jardim ou a turma da Bom Jesus e vamos ter três Vilas descontentes. E era a forma de dar o poder para todo mundo. Tu pode dar arma para o inimigo, se tu conseguir controlar ele... e foi como a gente controlou uma grande oposição dentro da microrregião na Antonio de Carvalho, que tinha um pessoal do PTB lá organizado (...) Isso fez surgir um monte de boas lideranças.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Hernani Ribeiro. Ele usa a expressão microrregião para se referir à região leste. No início do OP as regiões da cidade eram muitas vezes

O exemplo citado por Hernani, da superação da oposição em relação a eles na Antonio de Carvalho, é bastante ilustrativo para a compreensão da estratégia que guiava o trabalho por eles liderado.

Tinha um cara ali, o Inocêncio, ele tinha uma coisa, ele conseguiu também constituir uma coisa que se chamava, era... era Conselho Comunitário do Bairro Jardim Carvalho. [Depois de fazerem a divisão em microrregiões] (...) não era conselho popular, era Conselho Comunitário do Jardim Carvalho, do Bairro Jardim Carvalho, do Bairro Jardim Carvalho e meio que... .Só que o Inocêncio era um ... Nós, enquanto movimento comunitário de esquerda da região, nós ficamos adversários permanentes. Com os adversários - nós tínhamos bons adversários e era uma boa disputa, uma disputa. O Inocêncio era um desses. O Inocêncio puxava sempre pra uma visão um pouco mais, o conceito dele de organicidade, de organização, de movimento, estava muito ligado ao burocrático, a tu ter uma associação registrada e a ter um presidente, a associação não precisava reunir, não precisava... uma coisa bem... e ele articulava uns dez, (...) doze presidentes de associações de moradores do Jardim Carvalho (...) o, os caras não tinham reunião, ele reunia o conselho e tinha a maioria, quer dizer, a maioria, mas maioria dos presidentes, né. (...) Aquelas associações que funcionavam só a partir do presidente.

- E ele participava do orçamento participativo?

- Participava, participava, chegou a ser delegado e foi delegado<sup>84</sup> articulado por nós. Nós defendemos que ele estivesse dentro da chapa e tudo né, como outros opositores nossos, nós sempre trabalhamos com uma visão de que a forma de isolar o opositor era ter ele dentro, não era ter ele fora: 'Ah tá, tu quer se opor, tu não concorda com isso e com aquilo, então tá, vem pra dentro'. A gente votava no cara para o cara estar dentro com a gente, e dentro

---

chamadas de microrregiões. Quando estas começaram a ser subdivididas procurou-se adotar uma padronização da linguagem, reservando microrregião para as subdivisões das região.

<sup>84</sup> No caso, foi o que é hoje chamado de conselheiro, o representante da região no COP.

com a gente, o grau de disputa diminuía e, muitas vezes, a gente até contava com o cara para estar apoiando a gente, foi o caso do Celso, Inocência, Neri, algumas pessoas do Morro Santana também, alguns adversários mais históricos da gente...

Tendo o adversário participando do OP, ele saía da posição de atacar e deslegitimar o processo, para defendê-lo. A divisão em microrregiões e os mecanismos de tomada de decisão permitiam um tipo de disputa que não se baseava em aceitar um ou outro como representante dos interesses da população (e, conseqüentemente, qualificar as propostas defendidas por ele como os interesses da população). Ao invés disso, todos são aceitos como atores legítimos no processo, e a disputa se transfere para a decisão de quais interesses serão priorizados. O 'representante' passa a estar submetido às decisões pactuadas (uma função mais próxima à idéia de delegação de poder).

A operação mais importante é a legitimação da arena de decisão, que só pode constituir-se enquanto tal se incluir dentro dela os opositores, sendo de fato, o espaço de confronto entre as diferentes forças. A construção dessa arena é também a definição do território do poder que nela se disputa. Se, territorialmente, uma parte for excluída do processo de decisão que se dá na arena, essa decisão não pode se referir ao território como um todo.

Antes de participar do fórum de decisão do OP na Região Leste, o grupo liderado por José Inocência tinha participado algumas vezes do OP na região vizinha, Partenon. Eles chegaram a defender a criação de mais uma região do orçamento participativo, compreendendo os bairros Jardim Carvalho e Agronomia (parte da região Partenon).

A divisão em microrregiões não foi uma resposta direta à articulação liderada por Inocência - tenho a impressão, inclusive, que a disputa com ele foi posterior à divisão em microrregiões -, mas certamente teve um papel decisivo para permitir a inclusão na Região Leste do grupo liderado por ele e do território em que esse grupo atuava. Como já mencionei, dentro da microrregião Jardim

Carvalho, 'do Inocência', havia grupos organizados alinhados com o grupo que liderava a organização do OP na região. A microrregionalização permitia isolar a disputa que se dava entre as duas forças políticas que disputavam o poder na microrregião, sem que ela comprometesse a afirmação do Fórum Geral do OP. Nesse processo, a definição de uma arena de disputa na microrregião reforça os territórios estabelecidos por cada um dos participantes dessa arena, já que é através deles, ou seja, através da liderança assumida da organização em uma determinada vila que esses atores se credenciam para participar da disputa na arena do OP.

A decisão de dividir a região em microrregiões, iniciada na Leste, foi logo incorporada pela Prefeitura como instrumento para ampliar a participação no OP.

Quando eu levei essa discussão - inclusive o ponto de referência era a região Leste, que a gente já vinha operando na vida uma experiência empírica. (...) dentro da Leste, você pode ter quantas micros acordarem... porque quando o processo chegar na Leste as micros já se resolveram e, para a estrutura estatal, pro Governo, é a assembléia, é o conselho... mas tu não altera. Eu saí da CRC com 54 microrregiões em Porto Alegre. Foi agressiva essa política de microrregionalizar. Porque ela democratizava, porque ela capilarizava, porque ela se introduzia na vilinha que nunca tinha participado... e quando chegava na região (...) tu tinha uma porrada de micros que já fez prévia, que já cotejou suas demandas com as outras micros ... e chegava na região com as coisas negociadas. Com essa lógica nunca mais na vida - claro que nunca é uma palavra forte demais - tu precisas de mexer nas 16 [regiões], porque você pode ter 500 micros, dentro de um processo de expansão da autonomia do processo não interessa ao poder público, não interessa à Prefeitura, quantas micros tem na Restinga, quantas tem na Leste. Isso não altera nada para o grande processo da matriz de 16.<sup>85</sup>

## **Criação da União de Vilas da Região Leste**

A criação da União de Vilas foi o desdobramento do processo de ampliação da participação no OP, que vinha sendo desenvolvido pelo grupo de lideranças na região.

nesse período todo que foi assim, até 94, a gente conseguiu construir bandeiras do movimento popular na região (...). Assim, como a Articulação dos Movimentos Comunitários da Região Leste, avaliou num dado momento, num seminário que a gente fez lá, acho que 93, acabava não dando muita identidade, a gente criou, a gente constituiu, um outro símbolo que foi a União de Vilas da Região Leste. Aí a União de Vilas da Região Leste tinha um papel de começar a ir lá nas vilas populares e instigar a organização, ou disputa, se essas vilas tivessem sob o comando de projetos mais conservadores, mais à direita, disputava pra que lideranças mais ligadas ao governo democrático popular assumissem, né, a direção das associações de moradores<sup>86</sup>. Então, assim, a União de Vilas nasceu mais com esse sentimento, de criar um quadro de hegemonia no movimento comunitário da Região Leste. Ela cumpriu esse papel por um período, ela cumpriu o papel também de estabelecer uma agenda de organização geral da região, foi nesse período também que a gente começou a organizar o Conselho Regional de Saúde.<sup>87</sup>

A União de Vilas era um projeto político do grupo que se construía como a Articulação dos Movimentos Comunitários da Região Leste, e que teve por base a inclusão na esfera do orçamento participativo a totalidade do território da região. Baseados nessa nova "identidade" criada por eles em 1993 as lideranças do grupo,

---

<sup>85</sup> Gildo Lima.

<sup>86</sup> O foco central da disputa política travada e posta por esses atores é fundamentalmente entre uma posição mais à esquerda e uma mais à direita; assim é narrada por eles, às vezes com subterfúgios como chamar de 'combativa', mas sempre que se pede uma definição, sempre que se 'aperta' a pessoa com que se está falando, - entre as esquerdas, é claro - ela acaba dizendo que aquilo a que ela estava se referindo como 'mais combativo', 'que faz a disputa', 'democrático-popular' e, muitas vezes, 'popular', significa *Esquerda*.

<sup>87</sup> Renato Guimarães

trabalhando em conjunto com a Coordenadora Regional do Orçamento Participativo (que nessa época era Eunice Araújo), ampliam o trabalho que já faziam de chamar novos grupos e organizações de moradores para participar da esfera do orçamento participativo.

Pode-se dizer que nesse momento já estava relativamente consolidado o território da região e o espaço de definição do OP (o fórum organizado pela Articulação dos Movimentos Comunitários e as reuniões nas microrregiões) que constituía esse território e se constituía através dele. Estava, porém, consolidado nessa escala. Várias Vilas não participavam das discussões e muitas lideranças locais, que não eram afinadas com o grupo que comandava a organização do OP, criticavam sistematicamente o processo por ser controlado por esses.

A União de Vilas para se afirmar institucionalmente precisava vencer essas resistências. Se não se tratava, ao menos num primeiro momento, de derrotar os adversários políticos, era preciso 'ganhá-los' para a participação na arena de discussões do OP. Eles se dedicam a convocar as associações que ainda não participavam do OP e, onde não havia organizações dispostas a participar do OP, procuram, através de suas redes de contatos, encontrar alguém para liderar o processo de convocação dos moradores para as reuniões da União de Vilas (que era o fórum de decisão do OP na região). Em pouco tempo passa a ser praticamente uma obrigação para as organizações comunitárias participar da União de Vilas, já que as áreas ali representadas recebiam investimentos e, as demais, não.

as reuniões eram sempre abertas e mesmo que tivesse delegados, a tendência das lideranças é assim: ah, estão aqui, [então] vota igual. E também não tinha (...) essa lógica de inchaço. (...) eles tinham uma dinâmica tão inclusiva, de buscar as diferenças e tentar fazer pactos, que inviabiliza, eles chegavam a situações consensuais, era raro existir disputa de chapa, porque aquilo que eles pactuavam, que eles vinham num processo de construção de baixo para cima, de, através das microrregiões, (...) primeiro cada

Associação se reunia e trabalhava suas obras, suas prioridades, depois fazia uma reunião da microrregião, onde cada associação trazia o seu elenco de demandas e elegia naquela plenária da microrregião os delegados para representar o volume, aquele conjunto de demandas. Então era um processo de baixo pra cima, que as pessoas não se sentiam traídas (...) a União de Vilas era uma coisa sempre aberta, não precisa ter essa definição, essa fronteira tão clara entre delegados para preservar o não inchaço, a não manipulação.

Até porque se alguém fizesse o inchaço, todo o resto se unia contra ele e ele estava ferrado.

- É, estava ferrado (...) têm uma dinâmica de poder suficientemente consistente em si mesma pra...<sup>88</sup>

A própria participação na dinâmica do OP, conduzida pela União de Vilas, imprime uma mudança na dinâmica de organização das associações de moradores. O modelo de associação que se restringe a uma diretoria que não tem contato com um número expressivo de moradores fica sem condições de participar com sucesso do orçamento, já que não é capaz de mobilizar o número necessário de moradores para votar a favor de suas demandas nas reuniões em que são tomadas as decisões. Dessa forma, a dinâmica impressa pela União de Vilas também era uma forma de expandir um modelo de atuação mais próximo ao seu, dentro das organizações comunitárias. Nesse processo, várias associações controladas por grupos politicamente mais à direita, que não se caracterizavam pela mobilização massiva dos moradores, se desarticularam ou passaram a ser liderados por pessoas que tinham essa característica.

Como fica claro na fala de Renato, a atuação da União de Vilas era também a expressão de um projeto político que buscava "criar um quadro de hegemonia no Movimento Comunitário da Região Leste". É uma intenção do 'Movimento Comunitário', o grupo que

---

<sup>88</sup> Eunice Araújo. É interessante observar que Eunice, diferentemente de Renato, fala da dinâmica de União de Vilas com um vocabulário muito mais cuidadoso, valorizando o caráter inclusivo da ação, evitando colocá-la como uma ação interessada na disputa de poder.

lidera a articulação da União de Vilas, ganhar espaço para a sua forma de atuação política. Ganhar novas associações para o campo 'democrático-popular' significava estender uma rede de articulação política para novos territórios, através da capilarização dessa rede. Conquistar uma associação ou desenvolver um trabalho cotidiano numa área, na qual anteriormente não se tinha entrada, implica em estabelecer contatos com uma série de apoiadores que participam de diversas tarefas, como chamada para reuniões, realização de eventos, etc.

Esse projeto político é também um projeto de redefinição do papel político desse grupo. Ao ampliar sua rede de articulações e de apoios, esse grupo amplia também suas possibilidades de ação. As discussões na União de Vilas ultrapassam a definição de demandas a serem encaminhadas ao orçamento participativo e começam a definir uma "agenda" de organização na região, onde o movimento organizado interfere na condução das políticas municipais e determina novos objetivos para sua ação.

Fechava o orçamento participativo e nós começávamos a bater como União de Vilas, União de Vilas da Região Leste, e nós começávamos a puxar as demandas do dia a dia... Aquele trabalho dia a dia com os secretários. Ponto de Iluminação, conservação permanente - foi praticamente a Região Leste que começou a bater... A questão de itinerário de ônibus, de mudar. Mudaram. Realmente mudamos vários itinerários de ônibus. A questão do Meio Ambiente, plantios comunitários, plantio de árvores frutíferas, arborização de praças, de ruas.<sup>89</sup>

A própria relação dos militantes com o partido e com o governo avança na medida em que esses ganham maior capacidade política de ação. Como resultado desse processo, algumas daquelas

---

<sup>89</sup> Francisco Hipólito. Dessa forma a União de Vilas estabelece (negocia e redefine) os limites de atuação do Orçamento Participativo. Inclui na política participativa outros setores que, originalmente, não foram colocados no seu escopo pela Prefeitura. Essa descrição vem corroborar

lideranças começam a atuar em outras esferas para além da organização de grupos de moradores. O primeiro salto em que a força política do grupo fica evidente é a eleição para o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente. Alguns deles tinham participado da organização do processo de discussão pública que levou ao estabelecimento dos Conselhos Tutelares. Quando, no final de 1992, vão ser feitas eleições para os cargos de Conselheiro Tutelar, essas lideranças avaliam que esse é um cargo estratégico para o estabelecimento de uma relação política com a população de tipo semelhante àquela que eles constroem a partir da União de Vilas. Estabelecem uma lista com quatro nomes acordados entre as lideranças da União de Vilas.

Na primeira gestão elegemos quatro conselheiros, o Renato, a Rose, o Walter e a Marlene, em 93. Para ti ver que a gente trabalhava tão casadinho, a Rose era minha esposa e tiveram a mesma votação [ela e o Renato], com diferença de um ou dois votos. Foi daí que a gente viu que podíamos eleger um vereador.<sup>90</sup>

Quando apresenta sua trajetória, Renato também informa elementos que credenciaram, a ele e ao grupo, a construção de uma trajetória que se projeta para novos níveis de poder, acessando espaços institucionais junto ao Estado e ao partido.

[Eu] sai desse processo da Associação de Moradores, a gente, ali com a eleição do Olívio em 88, a gente teve uma importante participação nas articulações junto à Prefeitura, no ano de 89 e no ano de 90 a gente assumiu uma assessoria, nós que estávamos participando na UAMPA, (...) eu já estava filiado no PT, eu me filiei no PT na metade do ano de 89, quando a gente começou (...) campanha do Lula em 89 né, a gente criou um forte movimento na Leste, eu era um dos coordenadores lá. Essas coisas aconteceram meio que sintonizadas, juntas, né. Em 90 eu participei um período

---

minha definição do OP como o centro de um projeto/processo de ampliação da participação direta da população nas atividades do Estado.

<sup>90</sup> Hernani Ribeiro.

do governo, um, dois meses, sai do governo, fiz uma assessoria parlamentar ao Adroaldo Correa e, naquele período, a gente organizou a questão do movimento pra criança e adolescente (...) e aqui em Porto Alegre organizamos o Conselho Tutelar e aí o PT fez tipo convenções nas regiões e tirou candidatos pra concorrer ao Conselho Tutelar, eu fui um dos escolhidos na época, concorri, me elegi Conselheiro Tutelar e esse período aí, junto com essas transformações que eu te falei de Uniões de Vilas, articulação de movimentos, União de Vilas, e depois o Fórum de delegados, a gente acompanhou meio que nessa condição aí.

- Você foi eleito Conselheiro Tutelar em 92?

Em 92, assumi 93, 94 e 95. E, na realidade, a transformação desse espectro de movimento popular pra movimento mais misto, aconteceu no ano de 97 [quando inicia o primeiro mandato de vereador]. A gente não tinha bem claro, eu não tinha bem claro.<sup>91</sup>

O que credencia essas lideranças a postularem os espaços institucionais que vão progressivamente ocupando, é a capacidade de mobilização em massa e a adesão de um número expressivo de moradores para as ações propostas. As lideranças da Região eram valorizadas pelos membros do governo porque, em um momento crítico do processo, deram importante contribuição para o desenvolvimento do orçamento participativo, definição de critérios, e participação maciça - "Foi a primeira região que botou mais de mil pessoas numa plenária do orçamento participativo".<sup>92</sup> Em uma série de ações essa

---

<sup>91</sup> Renato Guimarães.'.

<sup>92</sup> Essa reunião, a que Renato se refere, ocorreu em 1991 e é considerada, tanto pro aqueles que, no governo, coordenavam o processo, quanto pelas lideranças que construam o processo na região como 'o dia que a gente percebeu que o Orçamento Participativo tinha dado certo'. Uma curiosidade: o filósofo Cornelius Castoriadis estava em Porto Alegre e compareceu à reunião. As pessoas do governo estavam apreensivas porque não esperavam uma adesão tão maciça e o filósofo acabou se tornando um marco temporal na história do OP. O episódio é normalmente referido como 'o dia em que o Castoriadis foi lá na Leste. Eunice Araújo continua dizendo: "Era uma região, assim, que era muito elogiada, muito prestigiada, então eles tinham um orgulho incrível de ser Região Leste. Era uma região em que o próprio Partido elogiava a questão dos núcleos daquela região, tanto o núcleo da Vila Jardim como o da Wladimir Herzog, eram elogiados, tinham vida, tinham dinâmica, acho que foram um dos últimos grupos a morrer".

capacidade de mobilização é notada e valorizada como elemento que credencia a participação na disputa política em um nível mais amplo. Comentando a escolha de Renato como candidato a Vereador para as eleições de 96, Adroaldo comenta:

O Renato era Conselho Tutelar e, por ter feito 1200 votos diretos, numa eleição não obrigatória e por ter feito a representação com a qualidade que fez, no Conselho, na União de Vilas, no trabalho local, sendo do lugar, tinha essa representação a ser buscada.

Para construir a candidatura a vereador, o grupo precisava chegar a uma posição unificada, constituindo uma candidatura a ser apoiada por todos. Não era evidente até aquele momento que o nome de Renato fosse o indicado - isso aparece em todos os depoimentos dos que então participavam do grupo. Em que pese o fato dos militantes estarem ligados a diferentes tendências dentro do partido, a unidade dada pelo 'trabalho comunitário da região' se sobrepõe a essa questão. Hernani diz que naquele momento

a gente viu que podíamos eleger um vereador e daí era eu ou o Renato. Mas eu não tinha grupo, não tinha interesse...Eu disse pro Renato: Se a Força Socialista apoiar a ti e não ao Adroaldo, nós levamos a tua eleição - nós da Vila Jardim com certeza - e virou consenso. O Adroaldo era do grupo lá da gente, só que ele era *muito mais direção*. Não tipo povo, assim [como eu e o Renato]. Hoje nós já viramos tudo dirigente - que é um erro. Como direção a gente acha que sabe mais, acho que esse é um erro que a gente não cometeu na Leste.

Renato afirma a mesma posição:

Na época que eu fui candidato a vereador, em 96, tinham mais dois nomes dentro da região, dentro do PT, que eram nomes que eram colocados para ser vereador. Na Vila Jardim o Hernani, você vê, no Morro Santana, o Hipólito, eram nomes que estavam dentro do movimento, que tinham participado junto com a gente naquela luta

pelo movimento, que tinham se constituído como referências regionais também. (...) e tenho impressão, sim, que os dois seriam candidatos a vereador e nem um dos dois foi, pelo entendimento, pela maturidade né, que três candidaturas não elegeria nenhuma e a possibilidade de uma candidatura elegeria. E a candidatura que circulava pra além da fronteira deles era a minha, isso era algo que a gente conversava, a gente conversava, e eu cheguei várias vezes a dizer que eu não queria, eu não concorreria pra fazer disputa com ninguém.

A eleição para vereador imprime uma nova dinâmica à atuação do grupo e à sua posição dentro do partido.

Na realidade, imprimiu um outro ritmo, porque ela teve que contar com dirigentes do movimento ali, tiveram que sair da sua função, sair pra outra, ou ir para o mandato, ou ir pra alguma função no governo porque a nossa eleição além de ser eleito o mandato, a gente também disputou um espaço maior dentro do governo nosso né, então a gente, a partir de 96, a gente acabou transferindo né, um conjunto de militantes do movimento comunitário de um espaço da Leste pra outros espaços, um espaço geral do Governo.<sup>93</sup>

### ***Construção do PT na Região Leste***

A União de Vilas e, mais propriamente, os movimentos do grupo dos petistas da região configuram uma nova forma de construção do partido que é absolutamente diferencial para entender o sucesso do PT em Porto Alegre e a articulação política da região. Renato fala que a União de Vilas tinha como objetivo disputar os espaços políticos na região e ganhá-los para um projeto mais próximo do campo democrático-popular, da concepção que eles tinham do que deveria ser o movimento comunitário. De fato, não importava tanto que o grupo fosse ligado ao PT. Antes de um grupo a serviço do

partido, era um grupo de militantes constituídos, que constroem suas identidades nas ações comunitárias. Suas práticas são as da politização das questões construídas a partir do local de moradia, a atuação em esferas específicas - da saúde, educação, assistência social, ou habitação - é um desdobramento, uma especialização dessa atuação. A atuação partidária é uma forma estratégica - fundamental e indissociável da sua constituição - dessa atuação enquanto militantes.

É preciso pensar essa postura, levando em consideração que o PT também é um campo de disputa, no qual o projeto, identidade e possibilidades do partido são vistos por eles como algo em construção, do qual eles são agentes.<sup>94</sup> A construção do partido era parte da inserção dessas pessoas no partido. Todos têm uma história de militância anterior e a maioria participou ativamente das conquistas do PT, da campanha anterior à primeira eleição para a Prefeitura e da formulação empírica do principal projeto que dá identidade (e sustentação política) à administração - o orçamento participativo. Mais importante do que isso talvez seja o fato de terem conseguido construir, dentro do partido, trajetórias não diretamente identificadas com suas tendências. A Força Socialista garante a candidatura de Renato não pela sua 'organicidade' na construção da tendência - nesse sentido, Adroaldo era muito mais credenciado - mas pela possibilidade real de sua eleição a partir do grupo 'da região' que o apoiaria.

O projeto que eles operam é o da construção do partido na região a partir do seu referencial, do que deve ser a atuação comunitária do partido. Se empenham em proliferar pela região núcleos de petistas em atuação nas organizações de base. Essa estratégia ultrapassa as estruturas de organização territorial do partido - as zonais. Para cada zona eleitoral, o PT de Porto Alegre tem uma estrutura administrativa que faz parte da direção

---

<sup>93</sup> Renato Guimarães.

<sup>94</sup> Isso que afirmo com relação ao PT é muito mais verdade nesse momento, e na periferia dos centros de poder do partido, do que hoje, no centro da disputa de poder.

municipal do partido e, formalmente, essas zonais são os espaços de organização e articulação dos militantes. A divisão espacial das regiões do OP não coincide com a das zonas eleitorais e, a região Leste engloba partes de três zonais. A União de Vilas serve como espaço que substitui, para os militantes petistas da região, a participação nas zonais.

## ***Níveis de Poder***

A partir das trajetórias até agora apresentadas podemos ver que o grupo foi capaz de projetar sua atuação para um novo nível de poder, diferente daquele construído em sua atuação estritamente 'comunitária'. Não quero com isso afirmar que a inserção em redes de relações e uma constituição de relações de poder por caminhos outros que não a articulação da posição de liderança política entre os vizinhos, não estivesse presente nas práticas desses atores antes da sua inserção no orçamento participativo. Certamente - e em parte isso aparece nas suas trajetórias - eles tinham atuação partidária, influíam em decisões do partido, etc. Mas, a partir de um determinado nível de articulação entre si e consolidação da sua posição de liderança política local, passam a se inserir de forma distinta em relações políticas que transcendem ao papel de 'liderança comunitária' e se inserem de outra forma no aparelho estatal e na organização partidária. Se essa inserção se dá em parte baseada nas relações construídas no local de moradia, se dá também a partir de um outro conjunto de relações.

Proponho que, exclusivamente para sistematizar a apresentação das suas formas, chamemos esses dois conjuntos de relações de um primeiro e um segundo nível de poder. O primeiro nível de poder seria aquele que se constitui e é operado através das relações estabelecidas a partir do local de moradia, que fazem com que um grupo de pessoas assuma a função de liderança comunitária, ou seja, de articulação e representação de um conjunto de moradores no que se refere a conquistas de melhorias para o bairro, acesso a

bens de consumo coletivo e definição de políticas públicas. Esses conjuntos de relações constituem um território político. Está incluída aí, também, a relação com outros grupos/territórios de mesmo tipo. O segundo nível de poder seria aquele em que, baseado nesse primeiro nível, permite que a liderança local se insira em postos de tomada de decisão e manipulação de recursos de poder que não estão dados nesse primeiro nível, através da sua inserção e da articulação de relações que extrapolam a constituição e manutenção de um território político (de representação e articulação).

Não se trata de uma distinção homóloga a que se faz entre a 'grande política' e a 'política de bairro' ou 'comunitária'. A 'política comunitária' pode eleger um vereador, mas a distinção está naquilo que, na fala de Renato Guimarães, aparece quando ele afirma que "a nossa eleição, além de ser eleito o mandato, a gente também disputou um espaço maior dentro do governo nosso, né?" O mandato não é apenas o vereador, mas também o gabinete que se forma, que permite manter uma série de apoiadores fazendo o seu trabalho de organização política em tempo integral. É também a condição que permite influir com mais poder nas políticas implementadas pelo governo, ocupar cargos estratégicos nesse governo - principalmente estratégicos para a articulação política - e acessar uma série de postos através dos quais se estabelece o relacionamento do Estado com a população (como o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente, as assessorias comunitárias das secretarias e a execução do OP). Em suma, definir com outra intensidade, fazer 'nosso', o governo nosso. Né?

Procurarei, no próximo capítulo, descrevendo o cotidiano do orçamento participativo, mostrar as formas de construção e de operação por parte dos atores envolvidos desses dois níveis de poder e detalhar a sua constituição.

## Capítulo 4

### **O Cotidiano do orçamento participativo e os diferentes níveis de poder**

E ele cumpria sua sina, de reduzir tudo a conteúdo.

Guimarães Rosa, Grande Sertão: veredas.

Tendo como fio condutor as formas cotidianas de atuação dos envolvidos no OP ao longo de praticamente um ano em que acompanhei o processo, procurarei descrever essa atuação analisando as implicações das ações para a construção do poder desses atores. Apresento essas práticas a partir da sua implicação na construção das duas esferas de poder apresentadas, tendo em vista sempre que essa divisão é meramente formal.

Desde 1991, ou poucos anos depois, quando se afirmou o sucesso do orçamento participativo como espaço de participação da população na definição dos investimentos do Município e como instrumento central de acesso às políticas públicas, esse se tornou um espaço indispensável de atuação para as associações e organizações de moradores que buscassem atuar politicamente em suas áreas. Como vimos na história da União de Vilas da Região Leste, mesmo aqueles que se opunham ao processo foram compelidos a tomar parte para manter a sua posição nas suas áreas de atuação. O progressivo fortalecimento da arena do orçamento participativo

permitiu que esse espaço fosse utilizado pelas organizações comunitárias para ter acesso às ações do poder público não diretamente relacionadas à definição dos investimentos, através da promoção de encontros com secretários e técnicos das Secretarias Municipais (chamados de fóruns de serviços). Muitas outras formas de inserção e participação nas políticas estatais foram sendo criadas, ao mesmo tempo, aquelas que já existiam foram se aproximando da esfera do orçamento participativo pelos seus participantes e pela administração, o que configura uma esfera ampliada que se integra às decisões do orçamento participativo.

Hoje, quando alguém se refere a uma decisão do orçamento participativo pode estar se referindo, propriamente ao mecanismo do OP ou a uma das esferas de participação que mantêm relação com ele, como as comissões locais ou municipais de saúde, de cultura, habitação, assistência social etc. Há, significativamente, outro uso do termo que exclui as plenárias temáticas do 'conceito' de orçamento participativo (por exemplo, se referindo a decisão da temática como sendo a do Conselho Municipal). Apesar do aparente paradoxo os dois usos revelam a mesma compreensão - de que orçamento participativo é a dinâmica política central que articula as diferentes formas de participação da população no Governo Municipal.

Essa articulação embora bastante intensa é, em grande parte, feita pelas pessoas que tendo participado de vários fóruns, transmitem informações entre elas. Só em alguns casos existem canais formais de contato, e atribuição de responsabilidades de um fórum a outro (por exemplo, o OP decide que serão conveniadas vinte creches na região, em um programa da FASC e atribui ao Conselho Municipal de Assistência Social a função de escolher, examinar e fiscalizar as entidades conveniadas).

Além dessas esferas formais de participação, é possível afirmar que também faz parte da esfera do orçamento participativo o acesso da população às ações do Estado, através de uma série de mecanismos não formais, do contato mais íntimo e qualificado que,

principalmente, as lideranças das associações de moradores têm com agentes ou funcionários da Prefeitura.

Essas relações não formais têm muitas formas, e muitas vezes estão intimamente relacionadas à própria esfera do orçamento participativo. Um exemplo: uma reunião que decidia as demandas de pavimentação que seriam incluídas no PI, uma das demandas apresentadas pela região não poderia ser feita por uma limitação com relação à situação jurídica da área. A solução encontrada foi combinar que a rua receberia uma cobertura fina de asfalto feita a título de conservação permanente, o que não feria a limitação jurídica.

Como se vê a esfera do orçamento participativo está ligada e abrange muito mais do que as reuniões que formalmente fazem parte do processo. Procurarei aqui dar conta desse quadro; primeiro, abordando o processo de tomada de decisão nos fóruns do OP e tentando extrair daí uma primeira sistematização das formas de construção do poder dos atores que participam desses fóruns. Em seguida, procuro descrever a operação dessas formas de poder através dos mecanismos formais e não formais mais ou menos ligados esfera do orçamento participativo. Por fim, a partir da articulação dessas formas de atuação descritas procuro chegar ao funcionamento do que chamei, anteriormente, de segundo nível de poder.

### ***O funcionamento do orçamento participativo***

Já é hora de descrever mais cuidadosamente o funcionamento do orçamento participativo. Vou tentar fazer uma descrição diferente da maioria daquelas que abordam o funcionamento institucional do processo. Minha intenção é descrever de forma rápida como as coisas se deram no ano em que acompanhei o processo (2002), incluindo além das 'regras' preestabelecidas que regem a tomada de decisão, a forma como elas de fato aconteceram, sem, no entanto, me deter nas particularidades das decisões tomadas. É interessante

perceber que mais importante do que as regras formais (escritas ou não) que regem o processo, é que uma parte de suas normas é estabelecida pelas práticas e usos, no entanto, não sendo entendidas como critérios. Há também um vocabulário próprio do OP que precisa ser dominado por quem pretenda tomar parte nas discussões. Deixarei a análise de situações particulares e do significado de certas ações, que ocorreram ao longo do ciclo, para um segundo momento, e só o farei quando estas forem elucidativas para a análise que será traçada.

É importante lembrar que 2002 foi o primeiro ano de implantação de um novo modelo de organização do processo, razoavelmente diferente da forma de organização anterior. Em linhas gerais, é possível afirmar que foram ampliadas as decisões tomadas nos fóruns regionais do OP, assumindo uma função que antes era do Conselho do orçamento participativo (COP), que reúne representantes de todas as regiões. Não interessa, aqui, tentar analisar as causas e interesses envolvidos nessa reformulação. Basta dizer que, do ponto de vista da tomada de decisão o grau de poder da população não mudou e que algumas decisões passaram a ser tomadas diretamente por aqueles interessados, ao invés de caber a seus representantes (COP). O número de reuniões formais com a Prefeitura diminuiu, tornando o processo, aparentemente um pouco mais simples, o que corrobora o argumento normalmente apresentado pelos membros do Governo de que a reformulação das regras visa ampliar a participação da população no OP e, para isso, exigir menos tempo das pessoas.<sup>95</sup>

Podemos dizer que o início do ciclo orçamentário na região se dá quando o Coordenador Regional do orçamento participativo (CROP) começa a divulgar as datas das primeiras reuniões realizadas em cada uma das cinco microrregiões que compõem a Região Leste. Ele procura as associações ou grupos organizados que costumam participar do processo pedindo que esses colaborem na divulgação

da reunião e dá, a cada um, um formulário no qual a associação ou grupo deve ordenar, segundo o seu grau de prioridade, os quatorze diferentes 'temas' que costumam ser contemplados pelo orçamento participativo; além de indicar as 'demandas' específicas da associação/grupo em cada um desses quatorze temas.

Os 'temas' têm uma correspondência com a área de atuação das Secretarias e Órgãos Municipais e são os seguintes: Saneamento Básico (rede pluvial), Saneamento Básico (água e esgoto), Habitação, Pavimentação, Educação, Assistência Social, Saúde, Circulação e Transporte, Áreas de Lazer, Esporte e Lazer, Iluminação Pública, Desenvolvimento Econômico, Cultura e, por último, Saneamento Ambiental. As 'demandas' são intervenções específicas de obras ou serviços, como, por exemplo, a pavimentação de uma determinada rua ou o convênio de uma creche comunitária para o atendimento de vinte crianças. As associações, obrigatoriamente, não precisam ter demandas próprias para todos os temas e, muitas vezes, algumas associações da mesma microrregião se articulam e apresentam a mesma demanda para alguns temas.

Na reunião da microrregião os formulários preenchidos serão devolvidos e, com base neles, é elaborada, em conjunto, uma tabela que indica a ordem de prioridade dos temas para a microrregião. Tal tabela consiste em atribuir pontos à hierarquização de temas apresentada por cada associação/grupo (o tema colocado em primeiro lugar recebe 14 pontos, o segundo 13 e assim por diante). Essas tabelas servem de base para a divisão dos recursos destinados à região. Reproduzo aqui a tabela referente à priorização de das a de uma das microrregiões.

---

<sup>95</sup> Pode-se questionar as conseqüências políticas da diminuição do poder dos membros do COP, que são, normalmente, as lideranças mais destacadas das suas regiões.

PRIORIZAÇÃO DE TEMAS DAS MICRO-REGIÕES

Micro Jardim Carvalho																	
VILAS & TEMAS	V. Gécia	CEF. I	CEF. II	IPE I	IPE II	S <sup>a</sup> Helena	B. Vista	C. Prado	Jd.	J. D'arc	Brasília	A. da	ASMOBR	M. Ação	São	Total	HIE
A. SOCIAL	8	10	-	14	13	13	4	12	11	13	12	11	14	10	11	156	1
EDUCAÇÃO	12	11	-	12	5	6	12	13	12	14	10	10	13	9	13	152	2
S. BÁSICO - DEP	2	14	14	13	14	8	11	10	13	1	6	9	7	14	14	150	3
HABITAÇÃO	9	12	-	8	6	11	14	14	10	4	14	14	10	13	8	147	4
SAÚDE	14	13	-	5	13	9	5	11	4	5	11	8	11	11	12	121	5
PAVIMENTA	13	6	11	1	9	5	1	9	14	12	13	13	9	2	-	118	6
DES. ECONÓMICO	8	8	-	11	1	14	8	7	1	11	9	7	8	12	7	112	7
CULTURA	7	7	-	9	11	10	13	2	2	6	8	1	12	7	9	104	8
E. LAZER	10	7	-	7	10	7	2	4	9	8	5	5	6	6	10	96	9
C. TRANSPORTE	3	1	3	10	8	1	9	6	7	10	7	3	3	3	-	74	10
A. LAZER	1	5	5	4	12	2	10	3	8	9	3	4	2	5	-	73	11
I. PÚBLICA	6	9	13	6	2	3	7	1	3	3	4	2	5	4	-	68	12
S. AMBIENTAL	5	2	-	3	7	4	6	5	6	7	2	6	4	8	-	66	13
S. BÁSICO - DMAE	4	3	-	2	4	12	3	8	5	2	1	12	1	1	-	58	14

Todas as associações que apresentarem uma listagem hierarquizando os temas terão os pontos computados da mesma forma (desde que façam parte da microrregião, que tem suas fronteiras nitidamente delimitadas), independente de qualquer outro critério, e inclusive, dela ter sido diretamente "convocada" pelo CROP, recebido o formulário adequado ou de já ter participado em anos anteriores. (Observei dois casos em que a "associação" não tinha conhecimento desse procedimento e teve a oportunidade de, no início da plenária, estabelecer a sua hierarquização dos temas e essa, como as demais, foi considerada válida.) Os pontos são computados, chegando-se a um resultado que ainda pode ser alterado pelo plenário. O que se deu em todos os casos é que a assembléia votou o desempate apenas dos temas que tinham recebido a mesma pontuação. Houve sempre, também, discursos em prol de alguns temas, apresentando tanto problemas ou interesses específicos de uma vila quanto "da micro"<sup>96</sup> ou "de toda a região". Esses discursos visavam não mudar a hierarquização tirada ali, mas influenciar seus votos na 'rodada única' do OP, realizada aproximadamente duas semanas depois, na qual cada indivíduo deverá votar em uma cédula, por ordem, os quatro temas que devem ser priorizados na alocação dos investimentos.

As reuniões das microrregiões têm, portanto, também uma função de mobilização e preparação para o evento público - ritual mais importante do ciclo na região - a 'rodada única'. Além disso, logo na entrada das reuniões nas microrregiões, é feito o cadastramento dos presentes, onde é pedido para que estes indiquem, além do endereço de residência, a associação ou grupo a que pertencem. Com base nesse cadastramento e em outro idêntico, realizado na 'rodada única', será computado o número de delegados a que cada associação-grupo terá direito no Fórum de Delegados do OP (FROP), seguindo a proporção de um delegado para cada dez presentes às reuniões.

---

<sup>96</sup> A reunião tem esse nome porque no ciclo anteriormente adotado havia duas 'rodadas' em que o governo ia às regiões.

A 'rodada única' é uma grande reunião que começa com a Prefeitura fazendo uma apresentação resumida dos investimentos feitos no exercício fiscal anterior, a chamada prestação de contas; é aberto espaço para vinte falas de moradores e, posteriormente, fala o prefeito; no final, são eleitos os representantes da Região no Conselho do orçamento participativo (COP) e votados os temas priorizados pela região. Essa votação determinará os temas prioritários para a região e, juntando-se as votações feitas em todas as regiões, as prioridades da cidade, que guiarão a distribuição dos recursos de investimentos do orçamento municipal, como será visto adiante.

Passada a rodada única, começam na região as reuniões do Fórum de Delegados (FROP), cuja primeira tarefa é estabelecer, para cada um dos quatorze temas, uma lista das demandas priorizadas pela região. Para isso são usadas as tabelas estabelecidas nas reuniões das microrregiões. Explicarei estas tabelas através de um exemplo (ver tabelas em anexo). O tema de saúde foi a primeira prioridade da microrregião Bom Jesus; a terceira, nas microrregiões Morro Santana e Vila Jardim e SESC; e quinta prioridade da microrregião Jardim Carvalho. A primeira demanda a ser atendida em saúde será a colocada por uma das associações da microrregião Bom Jesus. O FROP vota, então, em uma das três demandas colocadas pelas associações da microrregião que colocaram saúde em primeiro lugar em suas listagens (as que aparecem com 14 pontos na tabela: Fundos da CEE, Bom Jesus e Vila Pinto - S. José Operário). As demandas de cada associação são apresentadas e defendidas antes da votação. Para a segunda, terceira e quarta demanda da região o FROP terá que votar o desempate entre as microrregiões Morro Santana e Vila Jardim e SESC e, depois disso, desempatar as associações que deram o mesmo grau de prioridade para a saúde em cada uma das microrregiões. A quinta prioridade vai para a demanda posta pela associação que melhor priorizou a saúde na microrregião Jardim Carvalho. Na sexta prioridade volta-se à microrregião Bom Jesus e será atendida a demanda colocada pela associação que ficou em segundo lugar dentro

da microrregião (no caso a segunda mais votada durante o desempate feito anteriormente). E assim, segue-se passando pelas outras microrregiões. De fato, todos sabem que só as primeiras demandas serão atendidas, mas não se sabe ainda, quantas serão atendidas. Isso dependerá do custo de cada demanda e da verba que caberá à região para cada tema. A divisão das verbas de investimentos entre os temas é feita em um momento posterior do ciclo, no COP, baseada na lista das prioridades da cidade e das regiões votadas nas reuniões da 'rodada única'.

Esse é o critério do 'rodízio' criado nos primeiros anos do OP pela Região Leste. Esse mecanismo torna impossível que uma só microrregião ou uma só associação, por ter mais delegados, concentre uma quantidade muito grande de investimentos. Na prática, cada microrregião só receberá investimentos naqueles temas a que tiver atribuído um grau de prioridade maior do que as demais. Da mesma forma, dentro da microrregião, cada associação só terá atendidas as demandas a que tiver atribuído um grau maior de prioridade do que as demais. O 'rodízio' é uma estratégia para garantir o acesso do maior número possível dos grupos participantes aos investimentos públicos e, ao mesmo tempo, minimizar os conflitos entre os participantes. Trata-se de um pacto de controle da disputa interna, estabelecido pelo movimento popular. E mais, ele é um pacto estabelecido entre os territórios de duas escalas diferentes, na escala mais ampla garante que todas as microrregiões recebam recursos e que, internamente à microrregião, nenhuma associação de moradores controlará os recursos. As votações ocorrem exclusivamente nos casos de empate, que não são poucos (ver tabela na próxima página) e muitas vezes envolve temas que são as principais questões para vários dos grupos. Para uma associação ou microrregião conseguir ganhar as votações de desempate ela certamente terá de contar com o apoio de outras, além dos seus próprios votos, e é nesse momento, que pesa a capacidade de articulação, de negociação e a habilidade das lideranças.

	Prioridades dadas aos temas nas micro-regiões					Micro-regiões que indicarão a primeira, segunda, etc demanda prioritária da região em cada tema				
	Jardim Carvalho	Vila Jardim	Sesc Coima	Bom Jesus	Morro Santana	1	2	3	4	5
HABITAÇÃO	4º	1º	1º	3º	4º	Vila Jardim ou Sesc Coima	Vila Jardim ou Sesc Coima	Bom Jesus	Morro Santana ou Jardim Carvalho	Morro Santana ou Jardim Carvalho
EDUCAÇÃO	2º	4º	7º	7º	7º	Jardim Carvalho	Jardim Carvalho	Bom Jesus, Morro Santana ou Sesc Coima	Bom Jesus, Morro Santana ou Sesc Coima	Bom Jesus, Morro Santana ou Sesc Coima
DES. ECONÔMICO	6º	12º	11º	10º	5º	Morro Santana	Jardim Carvalho	Bom Jesus	Sesc Coima	Vila Jardim
A. SOCIAL	1º	6º	2º	2º	1º	Morro Santana ou Jardim Carvalho	Morro Santana ou Jardim Carvalho	Bom Jesus ou Sesc Coima	Bom Jesus ou Sesc Coima	Vila Jardim
S. BÁSICO - DMAE	14º	7º	14º	6º	13º	Bom Jesus	Vila Jardim	Morro Santana	Jardim Carvalho ou Sesc Coima	Jardim Carvalho ou Sesc Coima
PAVIMENTA	7º	8º	13º	4º	2º	Morro Santana	Bom Jesus	Jardim Carvalho	Vila Jardim	Sesc Coima
SAÚDE	5º	3º	3º	1º	3º	Bom Jesus	Morro Santana, Sesc ou Vila Jardim	Morro Santana, Sesc ou Vila Jardim	Morro Santana, Sesc ou Vila Jardim	Jardim Carvalho
CULTURA	8º	13º	5º	5º	8º	Bom Jesus ou Sesc Coima	Bom Jesus ou Sesc Coima	Morro Santana ou Jardim Carvalho	Morro Santana ou Jardim Carvalho	Vila Jardim
A. LAZER	11º	10º	8º	13º	9º	Sesc Coima	Morro Santana	Vila Jardim	Jardim Carvalho	Bom Jesus
C. TRANSPORTE	10º	14º	9º	12º	11º	Sesc Coima	Jardim Carvalho	Morro Santana	Bom Jesus	Vila Jardim
E. LAZER	9º	5º	4º	9º	14º	Sesc Coima	Vila Jardim	Jardim Carvalho ou Bom Jesus	Jardim Carvalho ou Bom Jesus	Morro Santana
I. PÚBLICA	12º	11º	12º	14º	12º	Vila Jardim	Jardim Carvalho, Morro Santana ou Sesc Coima	Jardim Carvalho, Morro Santana ou Sesc Coima	Jardim Carvalho, Morro Santana ou Sesc Coima	Bom Jesus
S. AMBIENTAL	13º	9º	10º	11º	10º	Vila Jardim	Morro Santana ou Sesc Coima	Morro Santana ou Sesc Coima	Bom Jesus	Jardim Carvalho
S. BÁSICO - DEP	3º	2º	6º	8º	6º	Vila Jardim	Jardim Carvalho	Sesc Coima ou Morro Santana	Sesc Coima ou Morro Santana	Bom Jesus

A discussão propriamente ligada à divisão dos recursos é feita no Conselho do orçamento participativo (COP). A discussão começa com os conselheiros tendo acesso à matriz orçamentária do município, que inclui as despesas correntes (como pessoal e material de consumo), custos da dívida, investimentos, etc. Passam também pela discussão do COP, receitas extraordinárias como a de financiamentos externos, programas e projetos específicos e dos órgãos da administração descentralizada (como o Departamento Municipal de Águas e Esgotos). De fato a discussão do Conselho se dá sobre a rubrica de Investimentos do Orçamento (que em 2002 correspondia a 11,21% do orçamento total, um patamar bem razoável para os padrões dos municípios brasileiros). Essa é dividida entre

as demandas das dezesseis regiões do OP e as demandas decididas nas plenárias temáticas. Cada temática, à semelhança do que é feito nas regiões, estabelece uma lista hierarquizada de prioridades de investimento.

Estamos tratando aqui da construção do poder dos atores envolvidos no orçamento participativo, através da organização na região e, principalmente da divisão dos recursos destinados a cada uma dessas regiões. O grau em que os conselheiros influenciam nessa decisão é bastante pequeno e a forma de condução do processo pela Prefeitura tem grande influência nisso. As informações são recebidas na mesma hora em que os conselheiros têm de votar a decisão e, na relação, na forma como as possibilidades de intervenção são apresentadas, estabelecem uma margem de manobra bastante pequena para que os conselheiros alterem as contas apresentadas pelo Governo. Isso não significa que a decisão não seja da população, mas o é, principalmente porque a divisão de recursos apresentada pelo Governo ao Conselho é fruto das decisões tomadas nas regiões e plenárias temáticas, de acordo com uma metodologia consolidada ao longo da história do OP e desenvolvida em grande parte pelos seus participantes.

As discussões e a atuação do COP têm um significado que vai bem além da sua participação estritamente relacionada à divisão dos recursos municipais. Não é possível dar conta, no escopo deste trabalho, das implicações e do conjunto das relações de poder que se estabelecem em todas as esferas de atuação do Conselho.

Voltemos, portanto, à análise da metodologia de divisão dos recursos entre as demandas das regiões.

Para a divisão dos recursos do Município, em primeiro lugar segue-se a diretriz de aplicar mais recursos de investimentos nos temas priorizados na cidade (segundo a votação nas plenárias da 'rodada única'). Da mesma forma como nas reuniões das microrregiões, para cada tema, são atribuídas notas para as prioridades de cada região (4 para a primeira prioridade, 3 para a segunda e assim por diante), que somadas determinam as prioridades da cidade. A Tabela a seguir mostra essa classificação.

Prioridades Temáticas OP 2003

REGIÕES	SANEAMENTO BÁSICO - DEP	SANEAMENTO BÁSICO -DMAE	HABITAÇÃO	PAVIMENTAÇÃO	EDUCAÇÃO	ASS SOCIAL	SAÚDE	CIRC E TRANSPORTE	ÁREAS DE LAZER	ESPORTE LAZER	ILUM PUB.	DES ECONÔMICO	CULTURA	SANEAMENTO AMBIENTAL
HUM/NAVEG/ILHAS			4		1	3						2		
NOROESTE	1		4		3	2								
LESTE			4	1		3	2							
LOMBA DO PINHEIRO			2	4	3		1							
NORTE	2	1	4		3									
NORDESTE			4	2	3	1								
PARTENON		2	3	4								1		
RESTINGA			3		4		2					1		
GLÓRIA			4	2	3		1							
CRUZEIRO			4		2	3	1							
CRISTAL			4		2	3						1		
CENTRO-SUL	1		4	3	2									
EXTREMO-SUL		3	1	4	2									
EDIO BALTAZAR	3		4		2		1							
SUL	3	2	1	4										
CENTRO			4		2	3	1							
TOTAIS	10	8	54	24	30	18	11	0	0	0	0	5	0	0

Totalização das Prioridades Temáticas:

HABITAÇÃO	54 PONTOS
EDUCAÇÃO	30 PONTOS
PAVIMENTAÇÃO	24 PONTOS
ASS SOCIAL	18 PONTOS
SAÚDE	11 PONTOS
SANEAMENTO BÁSICO - DEP	10 PONTOS
SANEAMENTO BÁSICO - DMAE	8 PONTOS
DES ECONÔMICO	5 PONTOS
ÁREAS DE LAZER	0 PONTOS
ESPORTE LAZER	0 PONTOS
ILUM PUB DEP	0 PONTOS
TRANSPORTE E CIRCULAÇÃO	0 PONTOS
CULTURA	0 PONTOS
SANEAMENTO AMBIENTAL	0 PONTOS

Da mesma forma usa-se o critério de, em cada tema, levar em conta a prioridade atribuída pelas regiões para a divisão dos recursos entre elas. A Prefeitura usa um critério que é semelhante ao usado na região para classificar as demandas das microrregiões, com a diferença de incorporar, além da prioridade dada por cada região, mais dois critérios - a população da região e a carência daquele serviço na região (cada Secretaria Municipal tem uma metodologia de contabilizar essa carência levando em consideração indicadores específicos, que são apresentados e discutidos pelo COP). A regra usada no OP para a cidade foi a incorporação da metodologia desenvolvida pelos participantes da Região Leste, nos primeiros anos do processo.

O Gabinete de Planejamento da Prefeitura (GAPLAN) utiliza, para cada um dos temas, uma matriz que leva em consideração três critérios: 1º- a carência do serviço na região (peso 4); 2º- a população total da região (peso 2) e 3º- o nível de prioridade que a população da região votou para aquele tema, para as 4 prioridades da região (peso 5). A cada um desses critérios são atribuídas notas de 1 a 4<sup>97</sup>. Utilizando-se dessas planilhas é decidido o percentual dos volumes de recursos a serem investidos naquele tema para cada região contemplada. Um exemplo dessa divisão, tendo como foco o tema pavimentação, aparece na tabela 7, em anexo.

Esses recursos são distribuídos seguindo a lista com a hierarquia de demandas da região elaborada pelo FROP, como foi descrito anteriormente. Para que isso seja possível, as diferentes secretarias fazem uma avaliação técnica das demandas colocadas pelas associações de moradores, onde é avaliada a sua viabilidade

---

<sup>97</sup> No que se refere à população, regiões com população de até 25 mil habitantes têm nota 1; de 25 a 45 mil, nota 2; de 45 a 90 mil, nota 3 e acima de noventa mil habitantes, nota 4. Para o item carência segue-se um critério geral de que uma carência do serviço ou de infra-estrutura, menor do que 15% tem nota 1; de 15 a 50%, nota 2; de 50 a 75%, nota 3 e maior do que 75 %, nota 4. Porém, essa regra geral, ainda se adapta aos critérios adotados para cada tema.

e seu custo<sup>98</sup>. Depois dessas avaliações é feita uma reunião do FROP para apresentar a lista das demandas da região que podem ser realizadas (com os recursos disponíveis, obedecendo a lista de prioridades da região). A essa reunião comparecem vários secretários de governo ou representantes das Secretarias para apresentar os custos das obras e serviços e explicar as dificuldades técnicas que podem ter inviabilizado alguma demanda. Nesse momento o FROP pode alterar a ordem das prioridades anteriormente apresentadas, em função dos custos ou para que os investimentos atendam a um número maior de grupos.

Depois de todos os rearranjos feitos, cabe ao COP, em última instância, aprovar o Plano de Investimentos para o ano seguinte, que é a base para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias que será apresentada pelo prefeito à Câmara de Vereadores. Nesse último momento ainda podem ser feitos alguns rearranjos e a reunião do COP que aprova o PI é marcada por uma forte barganha por parte dos conselheiros para que sejam incluídos mais recursos para os investimentos. As alterações, no entanto, são bem pequenas.

Voltemos agora à decisão que mais importa para os participantes do OP na região: o estabelecimento da lista de demandas prioritárias para cada um dos temas na região. Podemos pensar esse processo, através do questionamento que as lideranças de associações de moradores fazem ao início do processo, a cada ano. Se a associação quiser garantir que sua área receberá algum tipo de investimento, o que ela deve fazer?

Para isso sua microrregião terá que dar maior prioridade que às demais àquele tema e, dentro da microrregião, a associação deve ter dado maior prioridade a esse tema do que as demais associações. O que não quer dizer que colocar o tema que se quer priorizar em primeiro lugar e, conseguir que a microrregião também o faça, seja garantia de sucesso. Para isso, outras microrregiões

---

<sup>98</sup> Se quisesse, a Prefeitura poderia encobrir um veto à realização de obras específicas sob a alegação de inviabilidade técnica ou custos muito

deveriam não ter colocado o tema na mesma posição e, dentro da microrregião, nenhuma outra associação, poderia também ter posto esse tema em primeiro - o que seria muito difícil de garantir já que as prioridades das microrregiões são a soma das prioridades das associações. Dessa forma, seria difícil garantir que a demanda não tivesse que ser desempatada numa votação do FROP (o que implica que, se for um desempate entre duas microrregiões, a que ganhar a votação ficará na frente e a outra logo em seguida, mas, se for um desempate entre as demandas de duas associações da mesma microrregião, a que ganhar terá o grau de prioridade ali em questão e, a outra, ficará cinco posições atrás na lista de prioridades, o que, na prática, significa que ela dificilmente será contemplada). É importante dizer que em um tema como saúde, educação ou habitação, em que o volume de recursos necessário para atender a cada demanda é relativamente grande, ou em temas a que for atribuída pouca prioridade na região e na cidade, em que o volume de recursos disponíveis será pequeno, dificilmente três demandas da região serão atendidas. Sendo assim, querendo fugir da possibilidade de ter que desempatar a demanda no FROP, há ainda algumas estratégias possíveis. Uma estratégia seria de escolher priorizar demandas em temas a que normalmente é dada pouca prioridade, mas esta também, por si só, não garante o sucesso. Os temas escolhidos podem ficar muito atrás na lista das prioridades da microrregião e, se alguma outra associação resolver investir também nesse tema, o risco de não se ter sucesso é grande. Uma boa estratégia poderia ser adotar "o caminho do meio", investindo em um tema, que ao mesmo tempo não seja um dos mais disputados, e que seja relativamente importante para os demais. Mas como saber qual é o caminho do meio? Com alguma experiência no processo é possível 'chutar' algumas alternativas, mas sem conversar ou negociar com os demais grupos participantes da microrregião, é impossível garantir alguma sucesso.

---

altos, mas, aparentemente, isso não costuma ocorrer.

Para qualquer estratégia adotada, negociar e compor a lista de prioridades com as demais associações e grupos da microrregião é importante, se não indispensável.<sup>99</sup> Nessa negociação o fato óbvio é que a composição deve gerar maiores possibilidades de sucesso para o maior número possível dos envolvidos e que, certamente, o arranjo prejudicaria alguns. Essas negociações são sempre feitas entre aqueles que se tem como aliados, com os quais se mantém além da confiança de que o acordo será cumprido, um ganho indireto com o sucesso do outro, que tem afinidades políticas.

A lista composta deve garantir nichos que permitam sucesso a vários grupos. Esse acordo inicial é também uma forma de construir um pacto de apoio mútuo nas votações do FROP. Assim, a articulação na escala da microrregião e a oposição entre as microrregiões nas votações do FROP contribuem para a consolidação de uma aliança mais forte entre os grupos que têm afinidade política dentro da microrregião.<sup>100</sup>

Além de elaborar estrategicamente as listas de prioridades, outro tipo de situação pode ter de ser enfrentado: a priorização da demanda passar pela votação do desempate no FROP - o que fatalmente acontecerá em alguns casos e, provavelmente, na disputa pelos temas ligados às principais carências dos grupos participantes.

Em todos os casos que envolvem votações no FROP é imprescindível que a associação ou grupo interessado consiga o maior apoio possível. Nenhuma associação tem, sozinha, votos suficientes para ganhar uma votação no fórum. Em 2002 foram quarenta os grupos que apresentaram hierarquias de demandas nas

---

<sup>99</sup> Nesses casos pouco adiantaria fazer uma jogada de negociar com os outros algumas prioridades e, sabendo quais serão as opções tomadas pelos demais, apresentar uma lista diferente, se aproveitando dessa situação. Além de conquistar inimizados para o futuro, a listagem poderia ser facilmente modificada na própria reunião da microrregião.

<sup>100</sup> Em alguns casos, isso pode permitir que esse grupo estabeleça a microrregião como seu território, já que tem alguma capacidade de articular quais grupos serão mais bem sucedidos nas votações do OP, o

microrregiões. Os grupos com maior número de delegados tinham em torno de quinze representantes e as reuniões do FROP para hierarquização das demandas contaram com algo na ordem de uma centena de delegados. Nem mesmo uma microrregião pode ter, ainda que conseguisse que todos os seus delegados votassem a favor da proposta, votos suficientes para ganhar qualquer votação no FROP.<sup>101</sup> Para construir esses apoios é preciso circular, ter afinidade e confiança em outros grupos da região. As negociações de apoios muitas vezes envolvem trocas (do tipo nós te apoiamos em um tema e vocês nos apóiam em outro) e, para isso, é especialmente importante o número de delegados que a associação tem no FROP.

Na escala da região já se manifestam mais claramente afinidades e antagonismos políticos. Apoios ou revanches tentam favorecer ou prejudicar aliados e inimigos políticos. Muitas vezes, uma associação ou grupo que teve uma postura que foi considerada desleal em um ano anterior, vai ser sistematicamente antagonizada no fórum. São também bastante claros os movimentos no FROP para evitar atuações oportunistas ou de grupos que trabalhem com a lógica do inchaço (que investem maciçamente em levar pessoas para as primeiras plenárias que definem o número de delegados a que a associação terá direito, gerando um número de delegados que só comparece às reuniões do FROP nas votações de seu interesse).

Além de articular os meios necessários para que as demandas sejam classificadas entre as prioritárias da região, há mais duas inscrições nas regras de distribuição de recursos que devem ser observadas, mas que são muito mais difíceis de serem controladas pelas lideranças das associações de moradores: os temas prioritários da região e da cidade. Como vimos, os temas prioritários da cidade são os que vão receber a maior quantidade

---

que, a médio prazo, pode impedir que os grupos oponentes se mantenham na condição de liderança.

<sup>101</sup> Fato esse também improvável, já que as votações sempre estarão ligadas ao atendimento de demandas de associações específicas e o pertencimento a uma mesma microrregião não condiciona um interesse comum. Dentro de cada microrregião associações têm interesses e afinidades com grupos políticos diferentes.

de recursos e a região receberá um percentual maior dos recursos dos temas que ela priorizar. Assim, para a região, é interessante priorizar temas que tenham um bom volume de recursos. Para as associações, ter suas demandas entre os temas que receberão mais recursos é uma vantagem porque, com mais recursos, a tendência é que um número maior de demandas seja atendido. As principais lideranças costumam combinar a lista dos quatro temas que defenderão em seus discursos na 'rodada única', distribuem também panfletos sugerindo a votação nesses temas (lembramos que nesse momento já foram feitas as reuniões nas microrregiões e é importante que os temas priorizados sejam aqueles que eles escolheram).

O raciocínio que estou apresentando parte de um ponto de vista estritamente utilitarista, supondo que a atuação bem sucedida no orçamento participativo é aquela que consegue investimentos para a área, não importando quais investimentos serão esses. Evidentemente não é assim que as coisas acontecem. Nos territórios de todos os grupos que participam do OP há questões importantes a serem resolvidas e para que as pessoas se mobilizem para participar, as demandas têm que ser problemas por elas percebidos como significativos, ou seja, as demandas têm que ser efetivamente demandas. Além disso, para que a conquista de investimentos no OP seja vista como um sucesso da liderança da associação de moradores, é preciso que essa conquista tenha relevância para os moradores. A lógica utilitarista colocada é, no entanto, interessante para se compreender o jogo que está sendo operado na participação no orçamento participativo.

Procuramos analisar, nesse jogo, os mecanismos pelos quais se exerce o poder decisório "disponibilizado" na esfera do orçamento participativo. Sigamos, na descrição feita, os mecanismos que permitem a um indivíduo ou grupo organizado atuar eficazmente no orçamento participativo. (Por atuar eficazmente estamos considerando, a princípio, conseguir que suas demandas sejam atendidas, independentemente quais sejam estas.) Como vimos, não se trata somente, ou em última instância, da construção da

legitimidade de uma associação ou liderança como representantes da população de um determinado território (ou de uma 'comunidade'). É claro que é importante que a liderança em questão seja reconhecida como legítima tanto pela população que ela diz representar, quanto por aqueles perante os quais ela se apresenta como representante de um grupo. No entanto, essa legitimidade não garante que ela conseguirá ser bem sucedida em sua atuação no orçamento participativo.

Podemos sintetizar, a partir da descrição apresentada, algumas das condições necessárias para uma atuação eficaz no orçamento participativo:

1. O conhecimento de uma série de mecanismos, explícitos sob a forma de regras ou não, que governam o funcionamento do processo de orçamento participativo. Trata-se, em primeiro lugar, das regras que governam o processo: quais são os fóruns decisórios; como, quando e para que eles se reúnem; qual a competência de cada um e em que medida o funcionamento de outros fóruns pode interferir naquele do qual se faz parte. (Há aí, portanto uma discussão de fronteiras [e territórios], escalas e legitimidade). Em segundo lugar, o conhecimento dos mecanismos de funcionamento do OP inclui uma série de "manhas", apresentadas quando simulei o raciocínio que a liderança deveria fazer para garantir o sucesso da sua atuação, que incluem as estratégias que se aplicam à forma de apresentar demandas, elencar prioridades, etc.; e que para serem traçadas exigem que o sujeito seja capaz de avaliar quais serão as estratégias adotadas pelos outros envolvidos no jogo.
2. A capacidade de mobilização das pessoas "da sua comunidade" e de fazer número nas reuniões para tiragem de delegados, conseguindo assim mais votos no FROP. (Como em qualquer assembleia, o número de delegados, além de intervir diretamente nas votações, também serve como moeda de barganha

em acordos simples do tipo 'eu te apoio nisso e você me apóia naquilo').

3. A capacidade de atuação, que envolve a habilidade em fazer discursos, simpatia, carisma, a capacidade de não acumular inimizades, etc. Inclui também aquilo que no senso comum é associado a 'fazer política': ser capaz de estabelecer acordos e alianças que lhe favoreçam, ser eficiente no confronto com os adversários mais diretos, etc.

Isso pode ser estruturado da seguinte forma (tendo em vista que se trata de uma generalização onde há perda de informação): para que o sujeito seja capaz de atuar no OP de forma eficiente, ele tem que agir em duas frentes complementares: 1) ser apoiado pela população do seu território e 2) conseguir, dentro da arena de disputas do OP, que suas demandas sejam contempladas. A segunda é importante - e no limite indispensável - para reforçar a primeira. A primeira é essencial para que a segunda seja possível, mas não suficiente.

As disputas internas ao OP acontecem em diferentes escalas, que constituem diferentes arenas: as microrregiões; a região e o COP. Estou trabalhando com as duas primeiras, onde é possível distinguir configurações territoriais mais marcadas pelos agentes envolvidos e também mais dinâmicas (o que as torna mais interessantes e, principalmente, elucidativas).

Para conseguir que dentro das arenas do OP (a da microrregião e da região) a liderança ou grupo tem de conseguir estabelecer uma negociação com as demais lideranças que participam dessas arenas. Portanto para conseguir uma atuação bem sucedida ou eficaz no OP é preciso participar do campo constituído pelas lideranças das associações de moradores que estabelecem os acordos que permitem a votação necessária ou o posicionamento estratégico de suas demandas nas listas de prioridades para que tais demandas façam parte das prioridades da região. A atuação nesse campo é o que permite que as demandas sejam priorizadas na região (no FROP); de conseguir investimentos para "a sua vila", depende a legitimidade

do sujeito e da associação e, além disso, a sua capacidade de convencer as pessoas a participarem de reuniões (ou seja, a manutenção do seu território). A manutenção do território depende da atuação no campo e, a atuação no campo depende da capacidade de territorialização. Pronto, temos aí uma espécie de 'efeito Tostines' (que está sempre fresquinho porque vende mais e vende mais porque está sempre fresquinho), onde a construção de territórios garante a atuação no campo e a atuação no campo, a manutenção dos territórios.

É oportuno definir aqui mais precisamente o que se está chamando de campo e arena. Baseio-me na definição de Marc Swartz (1968), adaptando seu conceito à realidade estudada. Sua definição advém da necessidade de estabelecer conceitos que permitam demarcar o universo dos envolvidos em um processo político a partir dos atores envolvidos no processo e não de uma delimitação estrutural baseada em noções como a de governo, partido, linhagem ou qualquer outra que delimitaria a partir de si o universo a ser estudado. Assim, o campo é definido simplesmente como sendo

composto dos atores diretamente envolvidos no processo que está sendo estudado. O seu escopo social e territorial e as áreas de ação nele envolvidas mudam quando novos atores se envolvem no processo ou quando os atores originais se afastam e quando eles trazem novos tipos de atuação para a sua interação e/ou abandonam os tipos anteriores.<sup>102</sup>

Dessa forma, "um campo é definido pelo interesse e envolvimento dos participantes no processo estudado e o seu conteúdo inclui valores, significados, recursos e relações empregadas por esses participantes naquele processo." (p.9) No caso do campo das lideranças do OP, para fazer parte do campo é preciso ter as condições já apresentadas para a inclusão nesse campo (basicamente participar das articulações e inserir-se no processo como representante de um grupo ou território). Uso para essa

delimitação o princípio que o processo a partir do qual se define o campo não é o OP, mas sim a negociação e os acordos que permitem que a participação do grupo no OP se dê de maneira mais efetiva. Proponho que trabalhem com a idéia de que esse campo tem posições mais e menos centrais, visto que dele participam alguns atores com maior e outros com menor capacidade de articulação e de influenciar nas decisões.

Ao conceito de campo, Swartz justapõe o conceito de arena, que se define a partir do campo, como o

espaço social e cultural ao redor daqueles que estão diretamente envolvidos com os participantes do campo, mas que não estão eles mesmos diretamente envolvidos com os processos que definem o campo (...) Além dos atores que a povoam, a arena também contém o repertório de valores, significados e recursos que esses atores possuem. Valores, significados e recursos possuídos pelos participantes do campo mas que não são diretamente empregados por eles no processo que constitui o campo, são também parte da arena.<sup>103</sup>

No nosso caso de estudo, a arena seria composta por todos os indivíduos, instituições e grupos que tomam parte no OP na região, incluindo os demais delegados e as pessoas que comparecem às reuniões iniciais para garantir a nomeação dos delegados. As regras do orçamento participativo definem a condição necessária para o pertencimento à arena - ser morador da região organizado em algum tipo de grupo - mas não define, a priori os que efetivamente compõem essa arena.

Esses conceitos parecem úteis porque permitem acompanhar a participação num processo em transformação, independente da necessidade de pertencimento a um grupo social que se afirme como tal - o que não seria o caso das lideranças que participam do OP e

---

<sup>102</sup> Swartz, 1968, p.6.

<sup>103</sup> Swartz, 1968, p.9.

nem dos participantes em geral, que se definem como moradores de suas áreas. Como o próprio Swartz aponta,

Se quisermos estudar processos políticos como eles se desenrolam, somos forçados a reconhecer que eles podem acontecer junto com mudanças na estrutura do grupo em que originalmente observamos tais processos e nas estruturas que eles definiram. Enquanto o processo político se desenvolve, pode não só o Chefe A ser deposto pelo Chefe B, mas a própria chefia pode deixar de existir e a tribo que era autônoma pode se juntar a outra para formar um distrito politicamente independente. Não só diferentes indivíduos podem ocupar posições de autoridade, mas o próprio código de autoridade (isto é, as regras de estabelecer poder ao status) podem ser mudadas...<sup>104</sup>

Para o processo que estamos tratando, a forma como Bourdieu trabalha o conceito de campo acrescenta uma dimensão que me parece importante.

Chamo de campo um espaço de jogo, campo de relações sociais objetivas entre indivíduos ou instituições que competem por um mesmo objeto. (...) Mas a condição de entrada no campo é o reconhecimento da disputa e, ao mesmo tempo, o reconhecimento dos limites que não devem ser ultrapassados, sob pena de exclusão do jogo<sup>105</sup>.

O artigo citado, parte de uma análise do campo da alta costura francesa, mostra que, quando um costureiro critica outro, dizendo que seu estilo está ultrapassado e, mais adiante outro cita esse comentário; ou se o primeiro responde ao comentário feito, todos estão contribuindo para a validação do campo, como campo legítimo de produção da moda e mais, para validação daquilo

---

<sup>104</sup> Swartz, 1968, p.7.

<sup>105</sup> Bourdieu, 1983, p.155 e 156. O conceito de campo da forma como é tratado por Bourdieu tem significado e implicações distintas das do uso dado ao conceito por Marc Swartz, que não posso discutir aqui de maneira exaustiva.

que o campo define como moda. E mais ainda, tem o efeito de validação daqueles atores como os detentores de maior poder no campo: "as críticas de Courrèges contra Dior, as agressões de Hechter contra Courrèges ou contra Scherrer contribuem para construir o poder de Courrèges e de Scherrer, de Hechter e de Dior". Forma-se assim, um "circuito de consagração" que garante a legitimidade de todos através de sua assinatura, sua *griffe*, de transformar em moda (ou na última moda) os bens por eles produzidos.

No orçamento participativo o que está em jogo não é o poder mágico da *griffe*, mas sim, a capacidade de atuação política das lideranças atuantes no campo. Vale, no entanto, a mesma regra de todos trabalharem para garantir as regras do jogo (que são também as de validação do campo como o espaço em que se disputa o *capital político*) e de validarem àqueles que participam do campo como contendores legítimos nessa disputa. Observei e ouvi, relatos de situações em que os membros do campo do orçamento participativo da região, trabalharam em conjunto para boicotar a atuação de lideranças que se utilizavam de práticas que prejudicavam o funcionamento do processo da forma como eles o definiam (por exemplo, trabalhar sistematicamente para excluir uma liderança que praticava o inchaço das reuniões o que atrapalha o funcionamento do princípio de que os recursos destinados à região serão divididos atendendo a vários grupos e não se concentrarão apenas nas mãos daqueles que tenham mais votos no FROP).

Em um caso que acompanhei, uma liderança próxima aos que têm as posições centrais do campo tinha escolhido uma estratégia que não foi muito bem sucedida, mas conseguiu articular com esses um apoio de última hora, mantendo a possibilidade de ter suas demandas atendidas. Para os do centro do campo era, sem dúvida, importante o apoio que essa liderança poderia lhes garantir, mas pesou também o interesse em garantir algum ganho para a associação em questão, já que o atual líder tem uma disputa intensa com um antigo presidente da associação, de perfil claramente clientelista.

Dessa forma o campo também institui sua estratégia de poder - a composição ampla de membros do campo, em posições mais ou menos centrais, através da realização de um tipo específico de política.

Nos casos trabalhados por Bourdieu, ele aponta uma tendência a "autonomização do campo" através, no caso já citado, dos "circuitos de consagração" (Bourdieu, 1983). Em outro trabalho (Bourdieu, 2004), sobre o mercado de bens simbólicos, através da combinação de uma série de estruturas sociais que permitem a constituição de uma esfera relativamente autônoma e auto referenciada para a produção intelectual e artística. Nesse caso a existência de um público consumidor específico, a profissionalização dos produtores e agenciadores da produção de tais bens e a institucionalização de instâncias de consagração que compartilhem os valores próprios dos produtores do campo se combinam para que este campo seja capaz de instituir as regras de pertencimento a ele.

No OP o equivalente dos circuitos de consagração tem que se dar por mecanismos diferentes e a possibilidade de autonomização do campo é muito mais restrita. É preciso que as lideranças que ocupam posições centrais no campo do OP possam manter a sua posição de liderança à frente da sua associação de moradores. A inserção no campo pode garantir, ou melhor, contribuir para que a atuação dessa liderança no orçamento participativo seja mais eficiente, mas sozinha, não garante que ela seja reconhecida como liderança legítima da associação. Para que os moradores invistam alguém como liderança da associação precisam reconhecer nessa pessoa valores e a realização de um trabalho que vai muito além da representação no OP.

Se alguém se mantém como liderança de uma associação de moradores - desculpem-me a tautologia - é porque mantém a associação ativa, porque promove eventos sociais na associação, consegue resolver pequenos problemas cotidianos como a troca de uma lâmpada queimada na rua ou a instalação de um telefone público; porque mantém, com a ajuda de outras pessoas e de doações dos comerciantes locais, o funcionamento da creche comunitária,

etc. Todas essas atividades têm alguma relação com a sua inserção em um segundo nível de poder, o dos acessos e da rede de relações construída a partir da atuação como liderança da associação de moradores (ou seja, de uma rede de relações com os vizinhos que constrói essa posição de liderança). Voltaremos em breve a esse segundo nível de poder, por ora podemos sintetizar o que já foi afirmado com relação ao primeiro nível dizendo que a atuação eficiente no OP, propiciada pela inserção no campo, não garante a efetividade da territorialização política exercida pelas lideranças. Ela é uma condição importante para que essa territorialização se mantenha, mas não suficiente. Da mesma forma, a territorialização é condição necessária, mas não suficiente, para inserção no campo das lideranças.

Esse campo político específico das lideranças de associações de moradores que participam do OP é um campo que tem uma capacidade limitada de produzir a sua autonomização em relação aos demais campos de poder que se conectam com ele. A inscrição no campo não pode ser sancionada exclusivamente pelos membros do próprio campo, depende que a liderança política seja, também, liderança para algum grupo. Ela precisa construir um leque de relações nesse grupo que a torne capaz de convocar as pessoas para as reuniões, que as pessoas a vejam como figura central na organização política do grupo ou da atividade política para o grupo, em suma, que se exerça uma territorialidade política que constitui o grupo enquanto tal (limita e define ao mesmo tempo o grupo e o território) e que permite alçar alguns de seus membros à condição de liderança. Esse processo precisa ser constantemente reinvestido e é periodicamente "medido", nos processos eleitorais, na participação do grupo no OP, etc. Portanto, a impossibilidade de auto-referência na instituição das condições de pertencimento ao campo liga o campo das lideranças do OP aos demais campos de poder a ele relacionado. E liga, em grande parte, pela necessidade de exercício de uma territorialização política dos membros desses campos.

Antes de analisarmos o que chamo aqui de segundo nível de poder, é preciso esclarecer melhor como se constrói e se mantém a capacidade de territorialização da ação política que, em seu aspecto mais concreto, depende da articulação de uma rede de apoios. Em parte a atividade das associações de moradores é voltada justamente para a construção de uma rede entre os moradores da sua área de atuação. Há diferenças significativas na forma como as associações fazem isso. Em primeiro lugar há a distinção entre as associações que têm uma atuação 'mais comunitária' e aquelas têm uma atuação 'mais política' ou 'mais combativa' (usando os termos normalmente empregados pelos atores). É interessante que essa diferença seja normalmente apresentada em termos de grau, não de oposição. O pólo de atuação comunitária nesse *continuum* está na promoção de eventos sociais, como festas, bingos e 'galeto', prestação de alguns serviços, como o aluguel barato do salão de festas para os moradores, atividades assistenciais, etc. Hoje, o pólo 'mais político' passa muito pelo relacionamento com o Estado, em grande parte através do OP, mas também pela capacidade de acesso ao CROP e à máquina administrativa para solicitação de algum serviço, na participação em fóruns e discussões políticas específicas (como habitação, saúde, planejamento, etc.), que muitas vezes desencadeiam uma série de atividades e parte das discussões políticas mais qualificadas e na participação da associação como elo para implementação de políticas públicas. Creio, entretanto que o principal diferencial de uma atuação mais 'politizada' da associação continua sendo a inserção de suas lideranças em debates políticos e, em última instância, em um projeto político/de poder explicitamente formulado, seja pela atuação partidária, ou em outro tipo de organização. Essas práticas se misturam em diferentes graus na atuação da maioria das associações que participam do orçamento participativo. Numa conversa com uma pessoa que foi uma das lideranças importantes do grupo, ela descreveu o processo de mobilização dos vizinhos, dizendo:

'Você tem que ter tempo, conversa corpo a corpo. E você consegue trazer os mais politizados. Tem que ter uma atuação orgânica na associação. "encontros sociais na associação, fazer bem aquelas coisas de comunidade, de direita mesmo, fazer chazinho nos finais de semana... porque as pessoas querem te ver, querem te ouvir e querem ter relatos, porque a cultura da representação é muito grande." Você tem que fazer uma reunião social e nessa reunião dá os informes da situação, se é uma reunião com 150 pessoas, dali você tira 50 que vão estar mais ou menos alerta para as coisas (se tem um problema na escola, na rua...)

Um elemento importante e interessante na manutenção da associação como uma referência presente entre os moradores é o uso da sede da associação para reuniões de grupos, cursos, etc. Também nisso a relação com a Prefeitura e com o orçamento participativo está presente. Uma parte dessas atividades é feita graças às 'oficinas de descentralização da cultura' e turmas permanentes de dança, capoeira, teatro, que funcionam nas sedes das associações de moradores. Essas oficinas são realizadas com recursos decididos no OP, pela Temática de Cultura e distribuídas entre as associações interessadas na Comissão Local de Cultura. Muitas vezes, atividades semelhantes são mantidas independentemente de serem financiadas pelo poder público, o que indica a sua importância para que a associação estabeleça redes de contato com os moradores através daqueles que participam dessas atividades.

A participação nas comissões locais ligadas a vários temas é uma atividade importante para muitas lideranças, especialmente as mais politizadas. Por exemplo, havia na Região Leste, em funcionamento constante, comissões locais de saúde, assistência social, cultura, habitação e transporte. Participar dessas comissões não tem como função conseguir recursos ou investimentos para o seu território. No entanto, é um importante instrumento para que aquela liderança passe a intervir de maneira diferenciada nas discussões sobre o tema no fórum do orçamento participativo, passando inclusive a ser consultada sobre o assunto nas discussões do OP pelos membros do fórum. Assim, os participantes das

comissões acabam pautando uma série de discussões no fórum do orçamento participativo que, normalmente, não estão ligadas diretamente à distribuição de recursos. Dessa forma, tal atuação passa a ser um elemento importante para a participação no campo das lideranças.

Na descrição que fiz até agora do funcionamento do orçamento participativo, creio que fui capaz de mostrar, uma parte das atividades do cotidiano das lideranças de associações de moradores que nele atuam. Em primeiro lugar, elas são o agente-chave de construção da participação da população no ciclo do orçamento: o chamado inicial mais importante é feito por elas, são elas que fazem o trabalho cansativo, que acompanhei várias vezes, de ir de porta em porta chamando as pessoas para participarem das reuniões, que pedem para que alguns avisem a seus vizinhos e que sabem a quem pedir para fazer isso - é evidente que quem faz esse chamado faz toda a diferença. São essas lideranças que articulam a lista que hierarquiza as prioridades temáticas (e como são elas que dominam as "malandragens" do processo e as relações com as demais lideranças, seu papel é decisivo).

A avaliação feita pela liderança é um fator importante para a escolha dos delegados do OP, pois ela é capaz de indicar as pessoas com quem se pode contar para comparecer a um grande número de reuniões. Depois, serão principalmente as lideranças que estarão acompanhando a atuação dos conselheiros e que tomarão conhecimento do que acontece no COP. Essas são apenas as atividades diretamente relacionadas ao orçamento participativo.

## ***Segundo nível de poder***

É necessário, como já apontei, chegar a uma segunda abordagem do poder que está em questão no orçamento participativo. Um outro poder é aí disputado - e talvez tenha tanta importância quanto a decisão sobre o investimento público (do primeiro nível) - trata-

se daquilo que se pode obter, para além da esfera do orçamento participativo, graças às relações que se estabelecem a partir desta esfera.

Um primeiro aspecto é que são as lideranças do OP que encaminham os pedidos de manutenção de bens públicos e pequenos serviços. Como têm uma intimidade com os trâmites administrativos da Prefeitura, conhecem a responsabilidade e as formas de ação de cada secretaria, sabem quem são seus representantes na região, etc. - conhecimento esse, adquirido através da atuação no OP. Isso seria função de qualquer associação de moradores, mas aquelas que participam do OP estão especialmente habilitadas - e sabemos que, principalmente em áreas pobres, há sempre muitos desses pequenos serviços a serem feitos e, nem sempre, é fácil conseguir. Creio que a tendência é que as solicitações de serviços, encaminhadas pelas lideranças das associações de moradores, sejam mais prontamente atendidas do que as feitas por moradores 'comuns'.<sup>106</sup> (Devo acrescentar que nunca observei uma situação em que isso significasse favorecimento de grupos politicamente mais próximos ao governo. O que observei, foi justamente o contrário, a solicitação de uma liderança contrária ao PT foi encaminhada com o maior empenho, 'pra que ela não fique reclamando').

O funcionamento da Prefeitura de Porto Alegre favorece esse canal de comunicação (que certamente é, para ela, mais eficiente [numa relação custo-benefício] do que, por exemplo, ter fiscais observando onde é necessário implantar um ou outro serviço): todas as secretarias têm assessores comunitários incumbidos de indicar e fiscalizar as ações das secretarias e - o que merece mais destaque aqui - cada assessor é responsável por duas ou três regiões do orçamento participativo, sendo que, na maioria das secretarias, a sua divisão administrativa interna não segue as regiões do OP.

---

<sup>106</sup> Como me explicou uma pessoa que tinha sido CROP em outra região, 'não é exatamente por ser uma liderança, mas quando alguém de uma associação vem pedir algum serviço a gente sabe que ela não está pensando só no interesse dela, está pensando no todo, então tem mais credibilidade. Às vezes a pessoa nem é de associação, mas a gente conhece e sabe que é alguém que está ali pedindo, se preocupando com o interesse dos outros.'

Um outro canal importante para ter acesso aos serviços municipais é o CAR (Centro Administrativo Regional), que tem a função de fazer a intermediação entre a população e a máquina administrativa da Prefeitura. O principal responsável por essa função é o Coordenador Regional do orçamento participativo (CROP). Há, de um modo geral, um centro a cada duas regiões do OP. Além de organizar a realização do orçamento participativo (marcar as reuniões, fazer cartazes, garantir o espaço, distribuir o material impresso, etc) o CROP serve como elemento de ligação da população da região com a Prefeitura (tanto para que a Prefeitura chegue à população, como para que essa chegue àquela)<sup>107</sup>. Quando um morador, ou mais freqüentemente, o representante de uma associação de moradores quer solicitar um serviço qualquer - por exemplo, o desentupimento do esgoto - o caminho mais comum é ligar ou mandar um ofício para o CROP. Esse se encarrega de entrar em contato com a secretaria responsável e cuidar para que o trabalho seja feito. Essa tarefa pode ter uma complexidade que não suspeitamos. É preciso saber a quem contatar em cada secretaria, a forma de encaminhar as solicitações e os expedientes para fazer pressão. CROPs e lideranças mais experientes de associações de moradores desenvolvem uma série de técnicas para que os pedidos sejam atendidos mais rapidamente<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Em um depoimento, Luiz Alberto Girardi, que foi CROP da Região Leste no governo de Raul Pont, definiu assim a função do CAR "CAR (...), ele é a porta da Prefeitura(...)Ele é uma porta, ele é um espaço da Prefeitura aonde as pessoas vão reclamar, aonde elas vão demandar, vão sugerir e aonde elas vão influir(...) não é só a questão do Orçamento Participativo(...) o Centro Administrativo, ele também tem uma função pra dentro da Prefeitura(...) funções de coordenar a ação das diversas secretarias nas regiões, (...), ser dentro daquelas regiões o representante da Administração Municipal.

<sup>108</sup> Girardi descreve essa atuação: "em algumas secretarias a gente dirigia à Assessoria Comunitária certo, em outras secretarias nós não, dirigíamos à ponta, aos operadores de serviços que eram responsáveis pela execução do serviço, então isso era uma avaliação que a gente fazia das respostas que isso tinha. (...)Por exemplo, o DEP tem uma assessoria comunitária, eu poderia ligar pra assessoria comunitária. Mas, o contato com a ponta lá, com os operadores de serviço lá na ponta, trazia resultados [mais] efetivos, concretos. Passar pela assessoria comunitária poderia significar perder algum tempo mais (...) e aí também tem diferenças. Se a gente está falando de uma coisa, uma solicitação rotineira, vamos botar

Um outro expediente muito usado pelas associações de moradores é convocar "fóruns de serviços", reuniões onde representantes das secretarias municipais comparecem à vila ou bairro para esclarecer em uma reunião com os moradores a (falta da) prestação de um serviço, ouvir reclamações e pedidos. Um grupo de uma ou duas dezenas de moradores é convocado para fazer pressão e fatalmente os representantes do governo receberão uma longa lista de reivindicações de pequenas obras ou serviços na 'comunidade'. Para o Governo, essas reuniões também são importantes como forma de se mostrar presente e atuante. Servem também às lideranças que os convocam para reforçar sua posição entre os moradores, por ser uma demonstração pública do seu empenho e, de fato, são uma forma eficiente de conseguir alguma melhora nos serviços.

A enumeração de atividades das lideranças poderia ser ainda muito mais extensa, mas já é possível perceber que as lideranças de associações de moradores constituem o principal canal de relacionamento entre o Governo e a população. Através do controle desse canal privilegiado a liderança afirma o seu poder tanto perante o Estado quanto perante a população.

Várias políticas do governo, baseadas no uso de organizações da sociedade civil como mediadoras ou executoras de serviços públicos são adotados pela Prefeitura e, ao que tudo indica, representam para esta um custo mais baixo de prestação dos serviços, do que a instalação da rede oficial. Por outro lado, tais convênios acrescentam recursos de poder para essas entidades (via de regra associações de moradores), que podem ser aproveitados por suas lideranças. São recursos de poder basicamente de dois tipos: 1) a possibilidade de manter uma liderança de associação de moradores dedicando-se em tempo

---

na ordem que pode ser atendido, tudo bem, tem um procedimento. Tem outras coisas que chegam já... Olha isso aqui está estourado há não sei quantos dias. A gente já falou (...) com a Secretaria Comunitária, nós já ligamos pro 195 do DMAE e não teve resposta. Enfim, já chega numa situação que já tem que, de preferência, buscar uma intervenção, uma resposta àquilo muito mais imediata, mais rápida".

integral, ou quase, a atividades de organização e relacionamento com os moradores do seu território de atuação ou da região, através do pagamento de um pequeno salário para a implementação de algum tipo de serviço público; e 2) as possibilidades de contato, acesso e convivência com os moradores de sua área de atuação proporcionadas pela implementação de tal serviço.

Um exemplo é o MOVA (Movimento de Alfabetização Solidária), coordenado pela Secretaria Municipal de Educação (SMED), no qual a Prefeitura paga um pequeno salário para que uma pessoa dê aulas de alfabetização para adultos. Uma liderança de uma das associações de moradores mais atuantes no OP era o agente do MOVA na região. Sua função era a de organizar grupos de adultos que estivessem interessados nas aulas. As turmas poderiam ser de qualquer grupo com um número mínimo de participantes que se organizasse para isso; o próprio grupo tem o direito de indicar o educador. Na maioria dos casos quem cumpre o papel de organizar tais grupos são as associações de moradores. O agente do MOVA se baseava nas suas relações com pessoas que participavam de outras associações para estabelecer, conseguir organizar as turmas, recrutar pessoas que se dispusessem a atuar como educadores, etc. Não é sem importância que, quando tive contato com o trabalho do MOVA, uma parte significativa das turmas, funcionasse em áreas em que atuavam associações ou lideranças próximas à pessoa que era agente do MOVA e mais, que muitas dessas fossem da sua microrregião.

Talvez os exemplos mais significativos desse tipo de mecanismo para a construção de recursos de poder seja o das "creches comunitárias", que quase todas as associações mais organizadas de áreas pobres mantêm. A utilidade da creche para um número significativo de famílias da comunidade e a capacidade que ela tem de envolvê-las com a associação é evidente. Através da creche é possível para a associação também arrecadar alguns recursos (através da contribuição dos pais, de doações de comerciantes locais, de instituições beneficentes, etc). Em alguns casos, também é possível para a associação estabelecer um convênio com a Fundação de Assistência Social do município através do qual

esta paga uma determinada quantia para cada criança mantida na creche (normalmente esses convênios têm de ser reivindicados através do OP). Essa, e outras fontes de recursos, permitem à associação dispor de um certo número de postos de trabalho, que podem garantir às lideranças uma renda, mesmo que bem modesta, que lhes permite dedicação à associação em tempo integral. Permite também legitimar sua ação à frente da associação, fazendo da associação um equipamento útil e presente na vida dos moradores e criando vínculos entre eles e com a associação. Em síntese, permite que a associação atue cotidianamente no seu território (ou talvez fosse melhor dizer, na construção desse território).

Em todos esses exemplos em que as lideranças e as associações de moradores servem de canal de comunicação e de acesso às políticas públicas é importante perceber que esse é um canal de mão dupla, que interessa à população e ao Governo. A população pelo motivo óbvio de ter acesso a serviços; ao Governo pela sua necessidade de ter acesso à população, de se manter presente e atuante para se legitimar politicamente.

Um indício da importância dos mecanismos associados a este segundo nível de poder está na valorização dos cargos do Estado que envolvem um contato direto com a população (como, por exemplo, os de Assessor Comunitário nas diversas secretarias; de Coordenador Regional do orçamento participativo; ou de Conselheiro Tutelar do Juizado da Criança e do Adolescente - esse último eletivo). Esses cargos são intensamente disputados internamente pelas várias tendências do PT, sendo negociados no estabelecimento das alianças entre essas<sup>109</sup> e, praticamente todos os que ocupam tais cargos, foram lideranças de associações de moradores. É também pela importância que, o acesso à população e à construção de uma rede de contatos propiciado por esses cargos (e pela posição de liderança nas associações de moradores) que, quando o grupo político constituído na região, a partir da eleição de

---

<sup>109</sup> Vale a pena mencionar que os cargos em questão normalmente exigem muitíssimo trabalho e são mal remunerados.

Renato Guimarães (narrada no capítulo anterior) pôde negociar dentro do partido alguns cargos no Governo, buscou justamente aqueles que permitissem atuar nesse canal de ligação entre a ação governamental e a população. (Essa opção se opõe àquela mais comum, a de buscar controlar postos que tenham a capacidade de mobilizar uma maior quantidade de recursos materiais e humanos, como é o caso das secretarias com maiores orçamentos).

A estratégia de ocupar os postos estratégicos de relacionamento com a população também tem a ver com a forma de operar politicamente através da qual o grupo se constitui e define suas práticas. Disse no capítulo anterior que eles se inserem no partido definindo uma prática e uma concepção própria de atuação no 'movimento comunitário' que constitui a sua própria identidade como sujeitos políticos. Quando exercem cargos no Governo, aqueles que antes compunham o centro do campo das lideranças do OP, reproduzem as estratégias e práticas através das quais se constituíram como sujeitos políticos. Buscam uma articulação ampla através de uma composição que garanta espaços nas novas arenas em que atuam.

É importante aqui fazer uma ressalva a respeito deste, que estou chamando de segundo nível de poder, quase nunca é mencionado no debate sobre o orçamento participativo - só não digo nunca, porque não li todos os trabalhos sobre o assunto. As razões não são difíceis de imaginar. De um ponto de vista purista ou moralista esse tipo de poder parece facilmente 'sujar' a imagem do OP, como um tipo de relação mais escusa que a bela democracia grega (melhor dizendo, a imagem irreal e mitificadora, ideológica, para ser exato, que se tem da democracia grega). Creio que haja um medo natural, e até certo ponto legítimo, pelo fato da discussão sobre o OP estar inserida no campo de disputa política da sociedade, de que tais relações possam ser confundidas erroneamente com práticas clientelistas<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Acrescente-se a isso o fato de boa parte dos trabalhos que tratam do OP terem sido feitos por pessoas profundamente comprometidas

Há diferenças muito significativas entre as práticas do clientelismo tradicional e de uma relação patrimonialista em relação às ações do Estado e o controle desses mecanismos de poder que compõem este "segundo nível" aqui apresentado. Em primeiro lugar, aqui não estão em jogo favores do Estado, empregos-fantasma ou favores pessoais concedidos àqueles que "detêm" os canais de penetração na população. Se há uma maior facilidade de acesso das lideranças ao Estado tendo por base o *capital político* detido pelas lideranças, isso não tem relação com fidelidade eleitoral ao PT ou ao grupo que controlar qualquer secretaria - já ouvi inclusive o oposto ('resolve esse problema logo porque você sabe que se não, ela não vai parar de reclamar'). Para manter um ponto de vista mais baseado na observação do desenrolar das relações do que em uma definição normativa do que seria o clientelismo, vale a comparação dos acessos como os que Kuschinr(2000) descreve no cotidiano de "vereadores de subúrbio" num estudo de caso no Rio de Janeiro. Nos casos citados pela autora, os vereadores constituem uma complexa rede de troca de favores pessoais (envolvendo, por exemplo, cargos de "assessores-fantasma" no gabinete) para garantir vagas em escolas ou hospitais para a população 'atendida' pelo vereador.

Nesse segundo nível de poder se reproduz - logicamente com diferenças significativas - uma relação entre a capacidade dos que nele atuam de estabelecer relações que lhe permitam um acesso diferencial aos recursos de poder que formam esse segundo nível e a sua capacidade de territorialização operada a partir do primeiro nível, em um processo que se retro-alimenta.

A construção dos territórios políticos dos atores que tratamos se dá através e ela própria parte da inserção desses

---

com a experiência e de todos nós, pesquisadores que nos envolvemos com o tema, estarmos, inegavelmente, buscando também referenciais (teóricos e práticos) para a ação política, numa conjuntura de quase total descrédito das formas políticas tradicionais (desde a democracia representativa à idéia de revolução), onde o sentimento mais comum é o desalento.

atores nos dois níveis de poder que usamos para sistematizar a descrição da sua atuação. Como procuramos mostrar, não se pode dizer somente que a atuação de base, a construção das redes de relações entre os moradores do bairro, a conquista de simpatias e apoios, permitem que as lideranças de bairro se projetem e consigam constituir relações e posições que estabelecem, para elas, um novo nível de poder. Também é através dessas relações e da operação nesse segundo nível de poder que essas lideranças podem constituir e manter a rede de apoios e contatos no bairro. Esta rede mais de base, que conforma o primeiro nível de poder pode ter uma anterioridade lógica em relação a inserção no segundo nível de poder, que não é propriamente histórica. O segundo nível de poder nunca, no horizonte de tempo em que trabalhamos, esteve ausente dos campos de poder presentes na realidade das organizações de moradores.

Mais que isso, ambos os níveis de poder fazem parte da construção territorial da qual esses atores são agentes. Se podemos dizer que eles constroem um território de ação política, esses o constroem através das relações operadas por eles em todos os níveis de poder, não só numa rede hierarquizada descendente que cria a capilaridade para o acesso das lideranças à população de sua área de atuação.

## Conclusão

Narrei ao senhor. No que narrei, o senhor talvez até ache mais do que eu, a minha verdade. Fim que foi.

Aqui a estória se acabou.

Aqui, a estória acabada.

Aqui a estória acaba. [...]

Desapoderei. [...]

Mas o sentido do tempo o senhor entende, resenha duma viagem. [...]

Amável o senhor me ouviu, minha idéia confirmou: que o Diabo não existe. [...] Existe é homem humano.

Travessia.

Guimarães Rosa, Grande Sertão: veredas.

Depois de analisado o processo de constituição dos sujeitos políticos e de sua territorialidade e as formas de construção do poder no cotidiano do orçamento participativo, fica clara a centralidade do papel desses atores na configuração desse mecanismo.

Esses atores foram cruciais para o estabelecimento, antes mesmo da chegada do PT à Prefeitura de Porto Alegre, de mecanismos de intervenção nas ações do Governo Municipal, seja através de alguns canais institucionais voltados para este objetivo, ou mais

amiúde através da busca do enfrentamento direto na esfera pública. Já neste momento, transformam os limites de suas próprias práticas e de sua identidade, assim como os limites postos para sua atividade política. Esses atores são cruciais, também, para a própria eleição de Olívio Dutra para a Prefeitura em 1988.

Quando são chamados para participar das primeiras discussões do orçamento municipal, desenvolvem juntamente com o governo a metodologia do orçamento participativo e têm um papel determinante para a validação da experiência. A identidade que tais atores têm, e desenvolvem nesse processo, com os atores que ocupam o Governo Municipal contribui para que eles promovam a ampliação da adesão da população ao processo. A sua inserção no orçamento participativo e a possibilidade da sua atuação política produzir ações efetivas, ampliam a capacidade de estabelecer relações entre si e com os demais moradores de suas áreas de atuação. Dessa forma, ampliando o seu leque de relações em seus territórios e as instâncias decisórias nas quais são capazes de interferir, ampliam seu poder político.

Os atores da Região Leste traziam, como parte dos elementos que os configuravam como sujeitos políticos, referências que nesse momento são rearticuladas em suas práticas e estratégias. Em suas próprias trajetórias tinham sido capazes de estabelecer, em diferentes momentos, articulações que envolviam subgrupos, com diferentes níveis de intensidade e de afinidade que, mesmo sem se identificar plenamente como parte desse sujeito coletivo mais amplo, participavam de suas ações. Essas articulações passaram, muitas vezes, pelo estabelecimento de diferentes lógicas territoriais que permitiram a convivência dos diferentes subgrupos, e através das quais era possível produzir uma pactuação entre eles. Dessa forma, os sujeitos articuladores dessa rede, ampliavam espacial e/ou qualitativamente a influência sobre seus territórios.

Quando tais atores constroem a esfera do orçamento participativo, estabelecem os mecanismos que a regulam e constroem a própria região, rearticulam estas experiências passadas de modo

que tal esfera esteja sempre aberta à participação de novos grupos. Atuam de forma que entre os participantes possa ser pactuada uma divisão dos recursos disponíveis capaz de atender um leque mais amplo de envolvidos nesta arena. Dessa forma, podem construir uma série de alianças a partir das quais formam um campo de poder entre os participantes desta arena e assumem posições centrais dentro deste campo. Essa costura é fundamental para construção da legitimidade do orçamento participativo e para a formação e consolidação da região.

Quando os atores que ocupam as posições centrais no campo das lideranças da Região Leste estabelecem para si, como projeto político, a consolidação e ampliação da esfera do orçamento participativo da Região e a disputa de hegemonia do seu projeto político, das suas formas de atuação e concepções de 'organização comunitária', configuram uma nova institucionalidade: a União de Vilas da Região Leste.

Esta nova institucionalidade passa a ser instrumento de expansão da ação política de tais atores para além da esfera do orçamento participativo e da posição de liderança comunitária. É a partir dela que eles serão capazes de se lançar a postos estratégicos para o estabelecimento de relações com a população e cargos no Governo Municipal. O grupo assumirá perante a administração municipal e o partido (PT) a condição de interlocutor privilegiado no relacionamento com a população da Região. Essa posição se constitui a partir das relações que esses atores mantêm em seus territórios, através do trabalho das associações de moradores e da organização para o orçamento participativo.

A manutenção da posição dos líderes comunitários em seus territórios é, em parte, sustentada pela inserção no campo das lideranças da Região Leste, através do acesso às ações da Prefeitura e do aumento da efetividade de sua atuação no orçamento participativo, permitida por este campo. Dessa forma, a participação no campo das lideranças reforça a capacidade de

territorialização desses líderes, ao mesmo tempo que o exercício dessa territorialização é condição para o pertencimento ao campo.

Nunca o orçamento participativo ou qualquer outra esfera de participação política restringiu-se ao exercício da capacidade de decisão definida para essa esfera específica. Creio que pode-se afirmar mesmo que qualquer ação política está sempre relacionada ao conjunto das relações políticas de uma sociedade. As relações que os atores políticos estabelecem para interferir no orçamento participativo são as mesmas que constituem a sua capacidade de articulação política para mobilizar, por exemplo, os vizinhos em um protesto ou para apoiar uma candidatura a vereador.

Em cada nível de poder estão sempre implicados os demais níveis de poder da sociedade. A inserção no campo das lideranças e a capacidade de atuação política, para além do orçamento participativo e da atividade de representação comunitária, é parte do acervo de recursos de poder utilizado pelos atores na esfera do orçamento participativo. Da mesma forma, a atuação de um vereador ou da administração municipal, em uma determinada localidade, depende das redes de relações estabelecidas com a população através das lideranças locais.

O orçamento participativo é um processo político intencional, absolutamente dependente dos atores políticos que o instituem. Ele não é um mecanismo institucional, ou uma forma de gestão, que possa ser definido independentemente da atuação dos sujeitos políticos que o constituem. O poder que está em questão no orçamento participativo, a sua capacidade de interferência nas ações do governo e a transformação das relações políticas da sociedade produzida a partir dele são fruto da atuação e do tensionamento produzido por estes atores.

Não é, portanto, nas regras de participação ou mesmo na efetividade da participação na definição do orçamento público que deve ser buscada a democratização ou ampliação da esfera pública produzida pelo orçamento participativo. Ao contrário, ela está na capacidade de articulação e intervenção dos atores que se constituem nesse processo, e que constroem o próprio processo. A

capacidade de disputa política desses atores, ao longo de toda sua história, foi fundamental para o estabelecimento da abrangência das decisões que poderiam ser tomadas por eles. É em sua capacidade de atuação e articulação política que são definidos os limites das decisões que são capazes de tomar.

No que se refere estritamente à decisão sobre a alocação dos fundos municipais, um governo sempre poderá fazer manobras contábeis, transferindo encargos de uma rubrica orçamentária para outra no intuito de diminuir ou aumentar o volume dos recursos sobre os quais incidirá a decisão tomada no orçamento participativo. Se tais manobras serão aceitas ou rechaçadas, depende muito mais da capacidade dos atores populares envolvidos em percebê-las e de sua capacidade e interesse de rechaçá-las, do que de uma definição normativa que procurasse controlar esse funcionamento.

Por fim creio que este trabalho aponta para a utilidade e pertinência de uma atividade etnográfica para a geografia no sentido de perceber, através das relações sociais concretas, a construção da espacialidade imbricada em todos os processos sociais. Num trabalho como este aparecem, com extrema clareza, os processos de constituição da geografia presentes nesses processos. Os territórios e lugares, a espacialidade e as diversas territorialidades vividas e constituídas na formação e atuação dos sujeitos políticos que são objeto deste estudo aparecem sendo manuseadas por eles, conformando suas práticas, limitando e possibilitando a construção da sua identidade e sua visão de mundo.

Quando definem os limites da Região Leste, os sujeitos envolvidos se baseiam em algumas relações que tinham anteriormente. A partir daí a Região delimitada por eles passa a ser a base para o estabelecimento de suas relações e alianças, assim como passa a ser o espaço vivido cotidianamente na sua atuação política. Passa a ser o terreno que se percorre a pé e o território onde se conhecem os problemas, as pessoas, onde se têm aliados e antagonistas, onde se buscam adesões para uma campanha,

etc. Manipulam também seus territórios em função dos objetivos postos a cada momento, podem se apresentar e se organizar como representantes do Bairro, da Região ou de uma comissão de rua, dependendo da estratégia traçada naquele momento.

Traçando a etnografia do processo de formação e constituição do poder dos sujeitos políticos que são objeto deste estudo, ficou para mim evidente a indissociabilidade da configuração desses sujeitos com a delimitação de seus territórios. Minha perspectiva no início deste trabalho não ia, pelo menos tão conscientemente, nessa direção. Tinha razoável clareza de que o território desempenhava um importante papel na construção da legitimidade dos atores e da sua capacidade de atuar politicamente dentro do orçamento participativo. Percebia que a sua capacidade de atuação, seu poder, seria tanto maior quanto mais hábeis fossem em jogar com essas construções territoriais e quanto maior fosse a sua capacidade de territorialização. Entretanto, territórios e atores ainda estavam separados e, embora eu não o soubesse, com os atores fazendo o território e não com os atores se fazendo atores (*construindo o seu papel*) no seu fazer do território.

## Bibliografia

- ABERS, Rebecca. *Inventing Local Democracy: neighborhood organizing and participatory policy-making in Porto Alegre, Brasil*. (Tese de Doutorado). Los Angeles: University of California, 1997.
- ABBERS, Rebecca. Do Clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos do IPPUR/UFRJ* v. XII, n.º 1, pp.47-78, 1998.
- AZEVEDO, Ricardo de. Uma varinha de condão? *Teoria e Debate*. n.º 4, 1988
- BAIERLE, Sérgio. *Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80*. (Dissertação de Mestrado) Campinas:UNICAMP, 1992.
- BAIERLE, Sérgio. A Explosão da Experiência: Emergência de Um Novo Princípio Etico-Politico nos Movimentos Populares Urbanos em Porto Alegre. In: *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos*. Belo Horizonte : UFMG, 2000, p. 185-220. [também disponível em: <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade> acesso em 15/11/2001]
- BAIERLE, Sérgio. Democracia radical e cidadania: a economia moral dos sujeitos. In: SILVA, Luiz Heron da.(org.) *Século XXI:qual conhecimento? Qual currículo?* Petrópolis: Vozes, 1999. [Também disponível em: <http://www.portoweb.com.br/ong/cidade>, acesso em 15/11/2001]
- BARCELOS, Jorge Alberto Soares.; VILARINO, Maria Da Graça.: NUNES. Marion Kruse. *A Grande Santa Rosa. Memória dos Bairros*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1993.
- BOURDIEU, Pierre. Alta costura e alta cultura. In: *Questões de Sociologia*. Rio de Janeiro: Editora Marco Zero, 1983.

- BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. Lisboa: Difel, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.
- BOURDIEU, Pierre. *A Economia De Trocas Simbólicas*. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- CASTORIADIS, Cornelius A *instituição imaginária da sociedade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- DANIEL, CELSO. Participação popular. *Teoria e Debate*. nº 2 , 1988.
- FEDOZZI, Luciano. *Orçamento participativo: Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1997.
- FEDOZZI, Luciano. *O Poder da Aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.
- FERRETTI, Rosemary Brum. *Uma casa nas costas: análise do movimento social urbano em Porto Alegre 1975-1982*. (Dissertação de Mestrado). Porto Alegre: IFCH/UFRGS, 1984.
- GUARESCHI, Pedrinho A. *Urban social movements in brazilian squatter settlements*. (Tese de Doutorado). University of Wisconsin-Madison, 1980.
- KUSCHNIR, Karina. *Cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000
- MARX, Karl. *O 18 de Brumário de Louis Bonaparte*. Tradução de José Barata-Moura e Eduardo Chitas. Edição disponível na Internet em "<http://www.marxists.org/portugues/marx/1852/03/18brumario/index.htm>" em 15/11/2004.
- MENEGAT, Elizete. *"Coragem de Mudar": fios condutores da participação popular na gestão urbana em Porto Alegre*. (Dissertação de Mestrado). Rio de Janeiro: IPPUR, UFRJ, 1995.
- MENEGAT, Elizete. *Do Positivismo ao Populismo: a consolidação de espaços voltados para a negociação de reivindicações urbanas em Porto Alegre*. *Anais do IX encontro nacional da ANPUR*. Rio de Janeiro, 2001.

- NUNES, Marion Kruse.: DAVID, Lawrence Nectoux.; FERNANDEZ, Érico Pinheiro. *Bairro Bom Jesus. Memória dos Bairros*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1998.
- PRED, Alan. The social becomes the spacial, the spatial becomes the social: enclousures, social change and the becoming of places in the Swedish province of Skane. In: Gregory, Derek (ed.) *Social Relations and Spatial Structures*. Londres e outros lugares: Macmilan, 1985.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (Coordenação de comunicação social). *Administração Popular: primeiros 15 meses*. Porto Alegre: PMPA, 1990.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. *Porto Alegre capital da democracia*. Porto Alegre: PMPA, 1997.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Editora Ática, 1993.
- RIBEIRO, Maria Thereza Rosa. *Movimentos sociais urbanos em Porto Alegre*. (Dissertação de mestrado) Porto Alegre: IFCH/UFRGS, 1985.
- SADER, Eder. *Quando Novos personagens entram em cena: experiências falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SACK, Robert David. *Human Territoriality: it's theory and history*. Cambridge e outros lugares: Cambridge University Press, 1986.
- SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *Movimentos Urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.
- SCHMIDT, Davi Luiz. *A desidiotização da cidadania: a formação do cidadão para a coisa pública, através de sua participação no processo do orçamento participativo de Porto Alegre, entre 1989 a 1992*. (Dissertação de mestrado)-UFRGS - Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Educação, 1994.

- SILVA, José Valdir Rodrigues da (Vice-Presidente de Educação da UAMPA em 1984). *A escola é nossa: uma experiência em vila popular*. Porto Alegre, Núcleo Miguel Dias/Cadernos De Olho na Cidade, n° 05, fev-1985.
- SILVA, Marcelo Kunrath. *Cidadania e exclusão: os movimentos sociais urbanos e a experiência de participação na gestão municipal - uma análise da trajetória do movimento da Vila Jardim em Porto Alegre/RS*. Porto Alegre: UFRGS, 1997. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Programa de Pós-Graduação em Sociologia/ Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1997.
- SMITH, Neil. *Geography, difference and the Politics of Scale*. In: DOHERT, J.; GRAHAM. E (EDS.) *Postmodernism and the Social Science*. Londres, 1992.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento*. In: CASTRO, I.E.; GOMES, P.C. e CORREA, R.L. (orgs.) *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Para que serve o orçamento participativo? Disparidade de expectativas e disputa ideológica em torno de uma proposta em ascensão*. *Cadernos do IPPUR/UFRJ*, ano XIV, n.2 ago/dez 2000. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: Uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- SOUZA, Ubiratan de. *O orçamento participativo e radicalização da democracia*. In: GENRO, T. (org.) *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios, 1997.
- SWARTZ. Marc J. *Introduction*. In: SWARTZ. Marc J. (ed) *Local Level Politics: Social and Cultural Perspectives*; Chicago: Aldine Publishing Company, 1968.
- THOMSOM, Alistair et ali. *Os debates sobre memória e história: alguns aspectos internacionais*. In: Ferreira, Marieta de Moraes

e Amado, Janáina (orgs.). Usos e abusos da História Oral. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. pp. 65-91.

THOMPSON, E. P. Formação da Classe Operária Inglesa: vol. 1. A árvore da liberdade. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1987.