

A ADMINISTRAÇÃO POPULAR EM PORTO ALEGRE

UMA EXPERIÊNCIA ALTERNATIVA DE REFORMA DO ESTADO NA AMÉRICA LATINA

Luiz Augusto Estrella Faria

Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Av. João Pessoa, 52, 3º andar, CEP 90040-600, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil
e-mail: lufaria@ufrgs.br

RESUMO A experiência de reforma do Estado da Administração Popular de Porto Alegre do início dos anos 90 é analisada neste trabalho como uma alternativa às iniciativas inspiradas na agenda neoliberal. Em contraste com o insulamento burocrático daquelas, seu resultado foi a criação de um Estado inserido em relação à sociedade civil, aqui descrito como *embedded autonomy*. Depois de serem esclarecidos alguns conceitos do referencial teórico utilizado, é feita uma breve descrição da crise em que se encontrava a administração municipal no início do governo e das iniciativas que foram empreendidas tendo em vista sua superação e a criação de condições de governabilidade. Seus bons resultados foram alcançados através de uma modificação da agenda pública e da relação do governo com a sociedade pela instituição de mecanismos de participação popular na gestão, do que resultou uma inversão das prioridades das políticas municipais.

Palavras-chave: reforma do estado; governabilidade; orçamento participativo

POPULAR ADMINISTRATION IN PORTO ALEGRE: AN ALTERNATIVE EXPERIENCE OF STATE REFORM IN LATIN AMERICA

ABSTRACT The state reform experience carried out by Popular Administration in Porto Alegre in the early 90's is analyzed in this paper as an alternative to the neoliberal agenda. In contrast to the bureaucratic insulation characterizing neoliberal reforms, this experience produced an integration of state and society herein referred to as *embedded autonomy*. After some clarification of the theoretical framework adopted, the paper briefly describes the crisis affecting city govern-

ment back in those days and the actions taken to handle it and to restore governance. Positive results are shown to have been achieved by changing the public agenda and the relationship between state and society through a form of participatory administration that resulted in inverting the priorities of municipal policies.

Key words: state reform; governance; participatory budget

Of Equality — as if it harm'd me, giving others
the same chances and rights as myself — as if it
were not indispensable to my own rights that
others possess the same.

Walt Whitman, "Thought"

INTRODUÇÃO

Em janeiro de 1989, uma frente de partidos de esquerda dirigida pelo PT tomou posse na administração da Prefeitura de Porto Alegre, capital do Rio Grande do Sul, o estado mais meridional do Brasil. A palavra de ordem da campanha eleitoral vitoriosa fora “coragem de mudar”, traduzindo a intenção daquela força política de modificar a agenda pública e transformar as relações entre Estado e sociedade. O que se seguiu nos primeiros anos de Administração Popular foi um processo de crise de governabilidade resolvido por uma reforma do Estado cujo conteúdo diverge radicalmente da maior parte das experiências que lhe foram contemporâneas na América Latina.

Foi justamente nessa época do final dos anos 80 e começo dos anos 90 que uma série de processos de reforma do Estado inspirados pelo chamado “Consenso de Washington” teve lugar no Continente, representando uma verdadeira guinada em direção ao neoliberalismo das políticas públicas na região. O período anterior fora marcado pelas tentativas fracassadas de reformas heterodoxas empreendidas como alternativas de superação da crise do regime de crescimento desenvolvimentista. O que se conhece como nacional-desenvolvimentismo foi uma combinação de crescimento por substituição de importações com intervencionismo estatal e vinha dando sinais de esgotamento desde o final dos anos 70, através da confluência de uma série de crises. Primeiramente, a crise cambial precipitada pelo endividamento externo, à qual se seguiram uma crise fiscal ligada tanto à dívida pública quanto à impossibilidade de financiar os gastos, uma crise de crescimento gerada pela própria incapacidade de o processo de substituição de importações continuar ampliando seus horizontes diante de um mercado interno estagnado pela concentração da renda e, finalmente, todas essas crises confluindo para uma deterioração das próprias instituições reguladoras do regime de acumulação de capital, em que a crise da moeda, que se mani-

festou numa inflação elevada, aparece como síntese de uma instabilidade crescente.

Após a leva de fracassados choques heterodoxos,² as recomendações do Consenso de Washington passaram a ser seguidas por quase todos os países do continente latino-americano, numa combinação de várias iniciativas de política econômica que teve quatro componentes principais. Primeiro, um acordo com os credores da dívida externa nos moldes do Plano Brady; segundo, a liberalização comercial que expôs as empresas locais aos padrões de competitividade do mercado mundial, extinguindo um mecanismo de proteção ao investimento produtivo que foi decisivo para o desenvolvimentismo; terceiro, a desregulamentação e a privatização, que desmontaram os mecanismos de planejamento do Estado desenvolvimentista; e quarto, a mudança do regime cambial para algum tipo de paridade fixa com o dólar, desfazendo mais um mecanismo de política econômica muito usado até então, a administração do câmbio.

A generalizada adoção desse tipo de política pelos governos centrais de todos os países do continente e o interesse dos meios acadêmicos por estudá-lo relegou ao ostracismo uma série de outras experiências de mudança de política que vêm ocorrendo há mais de uma década³ e que têm como objetivos a inclusão social, o alargamento da democracia e da participação popular e a redistribuição da renda, e que, para tanto, lançam mão da ampliação da capacidade de regulamentação e intervenção do Estado sobrepondo-se aos mecanismos de mercado como instrumento central da mudança. Esse novo tipo de Estado representa uma ruptura com o insulamento burocrático que tem sido o modelo de Estado dominante nas iniciativas neoliberais (Conaghan e Malloy, 1994) e toma forma através da construção de um tipo de Estado inserido por meio de uma rede de capilaridade que o relaciona com a sociedade civil e que, penso, possa ser compreendido pelo conceito de Evans (1992) de *embedded autonomy*.

A experiência da Administração Popular de Porto Alegre, que já alcançou quatro mandatos consecutivos, é um desses exemplos e vou analisá-la neste trabalho, o qual está dividido em cinco partes além desta introdução. Na primeira tratarei de esclarecer a forma como vou utilizar alguns conceitos como crise do Estado, governabilidade e *governance*, bem como outros aspectos do referencial teórico utilizado. A segunda parte será mais descritti-

va, tendo em vista apresentar os principais componentes da crise em que se encontrava a administração municipal no início do governo petista. A terceira parte apresentará as iniciativas que foram empreendidas tendo em vista vencer a crise e criar condições de governabilidade, ao mesmo tempo em que se modificava a agenda pública. Ao final, uma quarta parte vai avaliar alguns dos principais resultados da experiência de reforma do Estado de Porto Alegre, a emergência de novos interesses, a inversão de prioridades das políticas públicas e seus efeitos na relação entre o poder público e a sociedade, sendo seguida pela conclusão do trabalho.

1. CRISE DO ESTADO, GOVERNABILIDADE E AUTONOMIA INSERIDA

A crise do Estado e reformas políticas têm sido temas de inúmeros trabalhos na área da ciência política e outras disciplinas afins já de algum tempo para cá. Nesses estudos, a crise tem sido vista como causada pela incapacidade de o Estado dar respostas a novas situações que os acontecimentos socioeconômicos precipitam, o que, por um lado, levou o foco das análises em direção ao tema da reforma do Estado e das políticas públicas, já que o desdobramento de uma situação implica, geralmente, a outra e, de outro lado, motivou toda uma discussão em torno da problemática da governabilidade.

Em uma bem articulada construção teórica sobre a questão das reformas, Grindle e Thomas (1991) vão identificar dois tipos de circunstâncias que determinam uma agenda de reforma política. Em primeiro lugar, as circunstâncias da política como algo usual, em que as questões micropolíticas ou da burocracia informam a tomada de decisões, como, por exemplo, uma reforma do sistema de saúde a exemplo da recente criação do programa de agentes comunitários pelo Governo Federal brasileiro. Em segundo lugar, as circunstâncias de uma crise, quando a necessidade e a pressão por reformas e mudanças políticas são incontornáveis e, neste caso, as questões envolvidas são concernentes ao plano da macropolítica, envolvendo os agentes decisórios de mais alto nível e afetando largos setores da sociedade. Essas circunstâncias são condicionadas pelo contexto socioeconômico, histórico e internacional e, também, pelas características das elites políticas que dirigem o processo e se desdobram nas qualidades específicas das políticas implementadas. Tais políticas se formam de acordo com as arenas de conflitos nas quais as decisões são tomadas e são moldadas de acordo com os re-

curso disponíveis para viabilizar tanto a sua implementação como a sua sustentabilidade.

Possivelmente na maior parte dos trabalhos sobre o tema, a crise do Estado tem sido vista como um fenômeno de paralisia decisória, o que nos reporta a um desenvolvimento teórico muito aquém do trabalho de Grindle e Thomas, pois reduz a crise a um problema de governabilidade, o qual, por sua vez, é resumido à falta de iniciativa política por parte do Estado. Numa reconstituição das origens da discussão sobre governabilidade, Diniz (1996) resgata a formulação original de Samuel Huntington quando descreve a governabilidade como uma condição de equilíbrio entre as demandas da sociedade e a capacidade do governo de administrá-las e atendê-las. A crise, ou situação de ingovernabilidade, resultaria quer de uma incapacidade de resposta por parte do Estado em razão do baixo nível de desenvolvimento institucional da sociedade, que é o caso dos países em desenvolvimento, quer do próprio aprofundamento da democracia que se traduziria numa expansão desproporcional das demandas sobre o governo, que é o caso das sociedades desenvolvidas. Diniz chama atenção para o fato de que um grande número de formulações teóricas sobre esta questão segue essa segunda variante de Huntington. Numa crítica acertada, chama atenção para como essas formulações atribuem

[um] potencial destabilizador relacionado à expansão das franquias e direitos democráticos. Acima de um determinado ponto, o exercício desses direitos seria incompatível com o funcionamento eficaz do governo. Essa linha de argumentação cria problemas de difícil tratamento teórico, pois explosão de demandas e saturação da agenda expressariam um aspecto paradoxal da dinâmica democrática. (Diniz, 1996, p. 168)

Uma vez que é da natureza da própria democracia que implique extensão de direitos e maior participação, seu exercício conduziria à ingovernabilidade crescente, solapando as bases das próprias instituições democráticas.⁴ A argumentação assim formulada conduz necessariamente à contenção de demandas, redução da participação popular e concentração de poder no Estado como alternativas para recuperar a governabilidade. A autora lembra inclusive alguns exemplos na literatura em que uma correlação entre o sucesso de políticas de estabilização e o autoritarismo do regime político é proposta. E denuncia nelas “um vezo elitista avesso às

injunções da dinâmica participativa” (Diniz, 1996, p. 170).⁵ No mesmo sentido, Conagham e Malloy (1994) lembram o temor de Tocqueville diante do espectro de um novo tipo de opressão que desafiaria a democracia moderna, quando analisam as experiências de redemocratização associadas à implementação de reformas de orientação neoliberal nos países andinos, todas conduzindo a um grau cada vez maior de insulamento burocrático das elites dirigentes do Estado e de autoritarismo do Poder Executivo.

Nessas análises, vamos encontrar uma contribuição a mais para a construção do arcabouço teórico com o qual a problemática da crise e das reformas pode ser compreendida, aquilo que Diniz (1997) chama de “perspectiva integrada” e que já recebera a contribuição da “economia política da reforma das políticas”⁶ de Grindle e Thomas (1991). Nesta perspectiva, crise e reforma serão compreendidas em suas múltiplas determinações. Em primeiro lugar, como uma confluência de dois processos, um internacional e outro interno a cada país, sendo o internacional derivado da crise do keynesianismo e do advento da ideologia neoliberal que moldaram as atitudes dos agentes internacionais no exercício de pressões com o intuito de influenciar a política interna dos países em desenvolvimento, agentes estes que vão desde os governos do G7 e agências internacionais e a comunidade financeira até as universidades de elite norte-americanas aparentemente desprovidas de poder. O processo interno teve origem na crise dos regimes autoritários que se seguiram ao período nacional-desenvolvimentista e no subsequente movimento de redemocratização latino-americano, contemporâneo de uma crise econômica sem precedentes na história do continente. Em segundo lugar, como um problema que se inscreve na relação entre Estado e sociedade, em que as determinações do movimento da sociedade em direção ao poder público cobrando soluções de problemas por ela sentidos constrói uma relação que pode ser antagônica ou não ao movimento endógeno do próprio aparelho de Estado no sentido de propor, implementar e sustentar iniciativas políticas.

O segundo tipo de problema toca mais de perto ao tema deste trabalho e tem sua melhor compreensão facilitada com o uso dos conceitos de governabilidade e *governance* associados à tipologia de formas do Estado em países em desenvolvimento proposta por Evans (1992).⁷ Conforme Diniz (1997), o conceito de “governabilidade refere-se às condições sistêmicas

mais gerais sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade” (p. 196), conceito este que engloba três dimensões, sendo a primeira delas a capacidade de o governo identificar corretamente os problemas e responder a eles através da formulação de políticas, a segunda a capacidade de mobilizar os meios e recursos necessários à execução de tais políticas e a terceira a capacidade de liderança no sentido de levar a sociedade a favorecer a implementação da política decidida (Diniz, 1996, p. 171). Segundo a autora, apenas sob essa perspectiva seria possível compreender a crise de governabilidade brasileira, que não pode ser explicada por paralisia decisória como alguns autores chegaram a afirmar em análises sobre o período da redemocratização brasileira, a Nova República, pois, desde então, a profusão de decisões e a usurpação da função legislativa pelo Poder Executivo alcançou níveis sem precedentes.⁸ A deficiência do Estado tem se manifestado através da incapacidade de implementar as políticas, quer por impossibilidade de acionar os meios e recursos necessários, quer por falta de liderança. Tal dificuldade é, em larga medida, função da opção por uma estratégia impositiva de enfrentamento da crise, inspirada pela postura tecnocrática da opção neoliberal (Conagham e Malloy, 1994; Diniz, 1997).

Isso nos leva a um segundo conceito, complementar ao de governabilidade, que é o de *governance*, a capacidade de governo do Estado. Segundo Diniz (1996, p. 178), uma formulação atualizada deste conceito teria três dimensões. A primeira é a capacidade de comando e direção do Estado, tanto sobre a máquina administrativa e em relação à sociedade quanto no que respeita à inserção internacional do país. A segunda dimensão é a capacidade de coordenação em relação aos interesses em jogo e à coerência das diversas políticas implementadas; e a terceira é a capacidade de implementação das propostas escolhidas. Com este conceito, é possível dar conta de um aspecto importante da relação entre Estado e sociedade que transcende a noção mais restrita de governabilidade.

Para completar as ferramentas que usarei na análise que se segue, recorro à tipologia proposta por Evans (1992) para caracterizar as formas do Estado em países em desenvolvimento. A primeira forma é a do Estado predador, analisada no exemplo do Congo (ex-Zaire) sob a ditadura de Mobutu. Conforme o autor, esse seria um caso de comportamento *rent-seeking* por parte da elite dirigente levado ao paroxismo. No lugar do que é conhecido

na literatura como característico desse comportamento, na busca de auferir vantagem da regulação estatal e apropriar-se de uma parte da riqueza pública, toda a sociedade foi transformada em presa potencial, na medida em que o exercício do poder político tem por objetivo o uso das prerrogativas de Estado para a apropriação não apenas do patrimônio público, mas inclusive da riqueza privada, esbulhada pela ação de agentes governamentais que, para tanto, se valem de seu poder de polícia. É uma forma de patrimonialismo exacerbado, de suprimir a divisão entre o público e o privado que está na formação da ordem política moderna desde o fim do feudalismo.

A segunda forma é a do Estado desenvolvimentista, analisada nos exemplos da Coreia e demais NICs asiáticos, tomados como inspiração para o modelo japonês de Estado ativo, “an apparently contradictory combination of Weberian bureaucratic insulation with intense immersion in the surrounding social structure” [uma combinação aparentemente contraditória de insulamento burocrático weberiano com uma profunda imersão na estrutura social circundante] (Evans, 1992, p. 154). Tal circunstância o autor descreve utilizando o conceito de *embedded autonomy*, que vou traduzir aqui por autonomia inserida, um Estado com a iniciativa para propor e planejar o desenvolvimento econômico e social aliada à capacidade de implementar suas estratégias em função da sólida rede de relações com os grupos sociais envolvidos, notadamente os grandes empresários nacionais.⁹ Em outras palavras, uma burocracia estatal consolidada e com controle sobre o aparelho governamental que se alia a uma elite social com uma posição econômica hegemônica e que responde às diretrizes advindas das iniciativas governamentais fazendo de suas estratégias empresariais um complemento necessário ao planejamento governamental.

Um terceiro tipo é descrito como intermediário, exemplificado pela Índia e pelo Brasil, pois combina alguns aspectos do Estado predador (patrimonialismo e clientelismo) com outros de um Estado com autonomia inserida (planejamento, liderança estatal do processo de desenvolvimento). Esse terceiro tipo, entretanto, em função de um insuficiente desenvolvimento de suas capacidades, tem dificuldade em eleger prioridades e acaba prisioneiro de uma relativa paralisia, em larga medida em função de compromissos gerados pelo tipo de relação com a sociedade em que predomina o patrimonialismo e se faz sentir o peso de oligarquias contrárias ao desen-

volvimento, as quais sempre verão com desconfiança e tenderão a negar apoio às iniciativas de modernização que necessariamente precisam ser implementadas para dar suporte ao crescimento econômico. Por outro lado, encontrarão limites ao haver “tried to do too many things; it has been unable to strategically select a set of activities commensurate to its capacity” [tentado fazer coisas demais; tendo sido incapaz de selecionar um conjunto de atividades de acordo com sua capacidade] (Evans, 1992, p. 176). O horizonte de possibilidades que se descortina é enorme em razão da imensidão de recursos que tem potencial de ser mobilizada para o projeto de desenvolvimento, o qual, entretanto, só pode dar conta de uma fração desse manancial, cuja eleição não prescinde de uma capacidade de arbítrio presente apenas em alguns momentos de maior concentração de poder em mãos da burocracia estatal.

É importante salientar que o autor qualifica a capacidade do Estado fazendo uma crítica do tipo de análise referido mais acima que associa capacidade com insulamento burocrático dizendo:

this analysis challenges the tendency to equate capacity with insulation. It suggests instead that transformative capacity requires a combination of internal coherence and external connectedness that can be called embedded autonomy [esta análise desafia a tendência a relacionar capacidade com insulamento. Sugere ao contrário que a capacidade transformadora requer uma combinação entre coerência interna e conexão externa a qual pode ser chamada de autonomia inserida]. (Evans, 1992, p. 176)

É neste sentido que, como será visto adiante, mesmo que originalmente o conceito de autonomia inserida tenha sido criado como explicativo do caso asiático, considero seja aplicável ao exemplo de Porto Alegre, que se mostrou um governo local com capacidade de ter iniciativa para propor mudanças políticas e condições de viabilizá-las em função da aptidão para estabelecer relações com os setores sociais interessados através de um regime democrático de participação popular. À diferença dos casos originais asiáticos, é um padrão de autonomia inserida que privilegia não apenas as elites empresariais, mas sobretudo as organizações das classes populares. Neste sentido, foge da dicotomia usual presente nas discussões sobre o tamanho do Estado, que opõe mercado e participação popular, pois fica distante tanto do liberalismo quanto do espontaneísmo.

Assim, a autonomia inserida de corte popular, como é o caso de Porto Alegre, se caracterizaria pela consolidação de um mecanismo de identificação e incorporação dos interesses e demandas da sociedade que recebem um tratamento e adaptação por parte dos agentes da administração pública e são incorporados aos objetivos perseguidos pelo planejamento. Seus pressupostos são a construção de mecanismos de identificação das demandas (como o Orçamento Participativo), o que faz parte da construção da governabilidade, e o desenvolvimento da capacidade de executar políticas públicas que contemplem a atenção das demandas e sejam capazes de incorporá-las a uma agenda coerente, cuja factibilidade depende das condições de *governance* alcançadas.

Esta abordagem teórica faz um recorte que deixa de lado todo um outro enfoque sobre a problemática do governo local que é a rica literatura sobre o federalismo, muito presente no debate brasileiro (e.g. Affonso e Silva, 1995; Afonso, 1989; Afonso e Lobo, 1996; Faria, 1994; Lopreato, 1997; Silva, 1997). A problemática do governo local compreende tanto suas especificidades quanto os condicionantes advindos de sua inserção na estrutura federativa, que definem a relação com a sociedade e suas demandas e a distribuição de encargos e competências, seja para tributar, seja para realizar políticas públicas. Em outras palavras, o arranjo institucional que define seu espaço de ação e os meios desta.

Assim, a análise focada sobre um governo local se completa ao levar em consideração a dimensão das relações intergovernamentais, tanto no que respeita à “divisão do trabalho” no âmbito do setor público quanto à interferência que as trajetórias dos governos estadual e nacional têm sobre a administração municipal. Embora este trabalho tenha foco em características que se fazem presentes nas três esferas da administração estatal, os fenômenos aqui analisados não deixaram de sofrer essas influências. Para citar apenas dois aspectos, em larga medida a reforma tributária que viabilizou financeiramente a prefeitura porto-alegrense só foi possível a partir da nova configuração do pacto federativo surgido da Constituinte de 1988, da mesma forma que os gastos sociais foram afetados pelo processo de descentralização operado pelas demais esferas de governo em direção aos municípios ao longo da década de 1990, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência.

2. A CRISE E A AGENDA DEMOCRÁTICA

O ano de 1989 foi marcado por uma conjuntura de agudização da crise na qual estava mergulhado o Brasil desde o começo daquela década. Após sucessivos fracassos da política econômica e com uma postura amesquinhada de persistir no clientelismo e no patrimonialismo que reforçava a desagregação do quadro político-partidário, o governo Sarney chegava a seu melancólico final atestando uma completa incapacidade para fazer frente à instabilidade econômica que se manifestava numa ascensão desenfreada da inflação, com o índice de preços ao consumidor atingindo 1.764,5% ao ano, ou de avançar no sentido de consolidar as instituições democráticas do país apenas esboçadas pela Constituição de 1988. Um dos desdobramentos dessa conjuntura crítica vinha sendo a crise fiscal, agravada pelo custo financeiro da dívida pública, pela perda de receita derivada da própria recessão, do efeito Tanzi da inflação e da renúncia fiscal em função da redução de impostos e do aumento de subsídios.¹⁰

A esse ambiente se somaram circunstâncias específicas do governo local que provocaram uma grave crise de governabilidade naquele ano. Quando Olívio Dutra assumiu a Prefeitura de Porto Alegre em 1º de janeiro, encontrou, além do orçamento deixado por seu antecessor — uma imposição da legislação brasileira —,¹¹ o qual gerou um quadro extremamente difícil de desequilíbrio fiscal, uma situação muito aguda de crise administrativa e de degradação da prestação dos serviços públicos, um confronto aberto com os empresários concessionários dos serviços de transporte coletivo e uma crescente pressão dos movimentos reivindicatórios da sociedade civil organizada por investimentos, expansão e melhoria dos serviços municipais.

Com certeza, o quadro mais dramático era o financeiro, para o qual uma tendência histórica de perda de receita tributária representava o maior desafio. Em 1970, a arrecadação de Porto Alegre alcançou pouco mais de 5% da renda interna do município e em 1985 havia caído para 3,2%. A receita do principal tributo municipal, o IPTU, alcançou em 1989 apenas 42% do valor de 1980, segundo Verle e Müzell (1994), enquanto as transferências intergovernamentais, uma fonte importante de receita para os municípios, também foram reduzidas, tendo o índice de retorno do ICMS caído de 23% nos anos 70 para 12,3% em 1989 (Cassel e Verle, 1994). A essa tendência de mais longo prazo de perda de receita somou-se o verdadeiro desastre que

fora a gestão anterior, de Alceu Collares do PDT, o qual imprimira um padrão de total descontrole na Secretaria da Fazenda, cuja situação no início do governo foi assim descrita por dois protagonistas importantes do drama, o então secretário e seu diretor-geral:

O descontrole era absoluto, a sensação era de se estar navegando no escuro. Nada registrado (...) Logo, informações imprecisas esboçaram o cenário estarrecedor: os pagamentos dos fornecedores estavam seis meses atrasados; os das empreiteiras, oito meses; um empréstimo de curto prazo no valor equivalente a 35% da receita tributária do mês estava por vencer; o almoxarifado estava vazio; os funcionários reclamavam uma parcela atrasada de seus salários, relativa ao último mês do governo anterior; a folha de pagamentos do funcionalismo em janeiro consumiria praticamente toda a receita desse mês. (Cassel e Verle, 1994, p. 28 -29)

Aliás, essa questão dos funcionários iria atormentar a administração durante todo o ano de 1989, quando a folha de pagamentos consumiu cerca de 98% da receita corrente, e foi como uma bomba de retardo deixada pela gestão Collares. Numa prática bastante comum aos administradores públicos brasileiros em época de inflação, a Prefeitura financiara seus gastos durante aquela gestão com o salário dos servidores, desvalorizados pela falta de correção, o que compensava a redução da receita oriunda de uma gestão fazendária desastrosa.¹² Nos últimos dias em palácio, uma correção abrupta foi sancionada, triplicando o gasto com pessoal e indexando os salários bimestralmente já no mês de janeiro, primeiro da gestão Olívio Dutra.

Essa situação requereu, como será visto adiante, um penoso processo de negociações em várias frentes, com os credores, com os servidores, com o Governo do Estado em função do ICMS e com o sistema financeiro que precisou refinar as posições devedoras do erário municipal. Outras dificuldades, entretanto, somaram-se ao problema financeiro para compor o quadro da crise, como a desorganização administrativa já mencionada, a qual teve dois componentes. De um lado, o temor e a desconfiança por parte dos servidores de que, em face da crise financeira, sua recomposição salarial não fosse paga ou que a indexação não se mantivesse e, de outro, a ausência de controles e demais práticas gerenciais e o abandono a que estavam relegados vários serviços. A superação desses problemas foi dificultada pela falta de uma cultura de gestão da maior parte dos dirigentes recém-nomeados, pois o partido enfrentava sua primeira experiência executiva em Porto Ale-

gre. Além disso, a direção do sindicato dos municipais, composta em sua maioria por militantes do próprio PT, assumiu uma postura combativa no intuito de legitimar-se e demonstrar independência em relação ao governo.¹³ Por outro lado, diante de seus laços históricos com o movimento sindical, os dirigentes partidários e da administração tiveram grande dificuldade em encontrar-se “do outro lado”, negociando como patrões. Resultaram disso alguns episódios de greve e paralisação de serviços e uma operação tartaruga quase permanente em alguns órgãos e departamentos ao longo do ano. Diante dessa circunstância, mesmo o que não dependia de recursos financeiros acabava por não se realizar completamente.

Se a relação do governo com seu “público interno” foi crítica, com a sociedade as coisas não foram mais fáceis. Durante o mês de fevereiro, um episódio veio desafiar a autoridade da Prefeitura: os empresários concessionários do transporte coletivo deram um ultimato ao prefeito ao reivindicarem um reajuste no valor das tarifas e, em seguida, realizaram um *lock out* que praticamente paralisou os serviços na cidade (apenas 20% do transporte era controlado diretamente pela Prefeitura) e foi respondido com uma intervenção nas empresas. De um dia para o outro, foi necessário pôr em funcionamento todo um sistema do qual a administração municipal não detinha quase nenhum conhecimento, com empresas que não tinham mais estrutura gerencial ou sequer contabilidade¹⁴ e se encontravam em dificuldades econômicas em razão da defasagem das tarifas e do descrédito dos próprios donos, os quais desviavam seu interesse para outras atividades. E isso precisou ser feito por funcionários públicos sem conhecimento da vida de uma empresa e contando com a má vontade dos empregados, que temiam represálias dos patrões. Durante todo o primeiro semestre, a população sofreu com um sistema que, já não sendo bom originalmente — pois a frota era muito velha e as tabelas horárias eram rotineiramente descumpridas —, funcionou muito abaixo de sua capacidade.

Além do transporte, três outras áreas de extrema visibilidade nos serviços municipais eram críticas: a limpeza urbana, a iluminação pública e a conservação do sistema viário. Em todos os casos, a parte do serviço que era de responsabilidade direta do poder público estava precarizada por insuficiência material, com a usina de asfalto desativada por falta de manutenção, carência de ferramentas e material de consumo em função dos atrasos de

pagamentos a fornecedores e falta de pessoal no caso da limpeza e da iluminação. Já a parcela contratada pela iniciativa privada estava quase completamente paralisada em vista dos atrasos de pagamentos às empreiteiras.¹⁵

Ao mesmo tempo, um fator a mais veio contribuir para a crise de governabilidade: a dificuldade de lidar com um movimento reivindicatório da sociedade civil cujo crescimento fora um dos próprios fatores da vitória eleitoral. A força mais importante desse movimento eram as organizações comunitárias e de vizinhança, uma base política tão importante para o PT da capital quanto o movimento sindical, as quais passaram a assediar insistentemente o governo, participando ativamente das primeiras reuniões do Orçamento Participativo e cobrando realizações da administração nas regiões de moradia popular da cidade e em diversos temas. Como descreveu Tarso Genro:

Mas todos queriam tudo ao mesmo tempo. Exigiam que o governo resgatasse as *promessas* eleitorais e iniciasse *imediatamente* as obras destinadas a melhorar a qualidade de vida naquelas regiões, historicamente abandonadas pelo poder público municipal. O governo, porém, não tinha recursos nem projetos. (Genro, 1997, p. 24-25, grifos no original)

Em razão do quadro crítico acima referido, tais demandas tiveram escassa resposta, o que levou a proposta de participação popular a um considerável descrédito. Ele relata mais adiante: “A intensa participação das comunidades, que ocorreu em 1989, caiu consideravelmente no ano seguinte, nas reuniões do Orçamento Participativo destinadas a ‘discutir a receita’ e ‘programar as obras’. A decepção era grande” (Genro, 1997, p. 26).¹⁶ A preservação da capacidade de iniciativa, a superação de controvérsias internas e a insistência na realização de um regime de democracia participativa e voltado para os interesses da maioria conseguiram proporcionar uma saída para essa crise.

3. A RETOMADA DA INICIATIVA ATRAVÉS DA DEMOCRACIA E DA PARTICIPAÇÃO

O debate interno no governo e no PT durante os primeiros meses tinha dois eixos, o primeiro dos quais era a própria avaliação da profundidade da crise e da factibilidade da manutenção dos compromissos eleitorais de inversão

de prioridades e participação popular nesse quadro. Num segundo eixo de discussões, talvez por uma das últimas vezes no Brasil, foi travado o debate já fora de época entre um governo “para toda a sociedade” ou um “governo dos trabalhadores” (Utzig, 1996), cujo desdobramento dava-se em termos de eleição de iniciativas “de interesse de toda a cidade” ou de “confronto com as classes dominantes”.¹⁷ O amadurecimento das discussões revelou a extemporaneidade desse corte ideológico, pois a estratégia participativa e negociada que foi implementada tanto abriu espaço para que os trabalhadores, enquanto maioria da sociedade, vissem seus interesses predominar quanto estabeleceu acordos e concessões com as classes dominantes.

A alternativa de superação da crise pode ser descrita através da idéia de concertação, um enfoque em que, segundo Diniz,

a administração da crise deve ser concebida como parte de uma estratégia deliberada de reforço da institucionalidade democrática pela abertura de espaços de negociação sistemática envolvendo as principais forças políticas e sociais. (...) Assim, a alternativa da concertação destaca-se pelo estreitamento dos nexos entre o governo e a sociedade, configurando-se uma estratégia em que os principais atores somam esforços em prol do prevalecimento de práticas cooperativas. (Diniz, 1997, p. 186-187).

Vou discutir a seguir, sem intenção de esgotar todos os tópicos, algumas iniciativas representativas das características do tipo de mudança política implementado.

A primeira delas foi no plano interno, e envolveu duas frentes: a reestruturação dos sistemas de controle e gerenciamento da Prefeitura, especialmente na área financeira, e a implementação de uma reforma administrativa que criou o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), ligado diretamente ao prefeito e responsável pela elaboração e execução do orçamento — ficando a antiga Secretaria de Planejamento responsável unicamente pela gestão urbana —, e realizou alguns outros rearranjos na área de obras públicas, saúde e outros setores operacionais importantes. Além disso, foi encaminhado um processo de negociação com os funcionários envolvendo também o Legislativo e representantes do movimento sindical e comunitário da cidade, o qual criou um sistema de reajuste salarial para os servidores com um regime de indexação que limitava o índice do custo de vida pela variação da receita municipal.

É importante chamar atenção para a natureza da reforma do Estado empreendida, pois tal expressão usualmente é associada a alguma forma de redução de seu tamanho, seja pela demissão de servidores, seja pelas privatizações e concessões de serviços à iniciativa privada. Em Porto Alegre, ao contrário, o governo não só não demitiu, como fez crescer o tamanho do Estado, crescimento este financiado por um concomitante aumento da arrecadação tributária. O número de funcionários foi ampliado em vários milhares não apenas nos serviços já existentes, como em função da criação de novos, em larga medida transferidos das outras esferas de governo, estadual ou federal, como a fiscalização do trânsito, assistência à saúde ou obras contra as cheias.¹⁸

Uma segunda iniciativa decisiva para a superação da crise e a recuperação da governabilidade e da *governance* foi a implementação do Orçamento Participativo. O processo teve início com a divisão do território municipal em 16 regiões, em cada uma das quais as entidades comunitárias e de vizinhança ali sediadas foram convidadas a se fazerem presentes em reuniões plenárias onde, com base no princípio da representatividade proporcional ao número de cidadãos participantes, as prioridades do plano de governo e a composição do orçamento foram debatidas e foram eleitos delegados para um conselho de representantes de cada região, num processo que teve três rodadas de discussão, e que incluía também a prestação de contas do orçamento anterior. Dois representantes de cada uma das regiões passaram a compor o Conselho do Orçamento Participativo, o qual, em função de um critério de necessidades e carências, desde então, define uma hierarquia das demandas de todas as regiões e faz a distribuição das destinações dos recursos orçamentários. Uma reunião desse conselho decide a proposta que o prefeito encaminha ao Legislativo, a qual inclui não apenas investimentos e obras, mas toda a estrutura da despesa, inclusive gastos de pessoal, assim como a definição da receita e das propostas de alterações da legislação tributária necessárias. Além disso, esses conselheiros passaram a ter uma atividade permanente, acompanhando as votações na Câmara Municipal que dizem respeito ao orçamento e às obras e demais projetos escolhidos e, posteriormente, fiscalizando a execução do gasto orçado e das obras e dos projetos definidos e seu cronograma, juntamente com os representantes de cada região.

Inicialmente, o interesse ficava restrito à definição e ao acompanhamento dos investimentos em novas obras, mas, ao longo dos anos, todas as atividades da administração municipal foram sendo acompanhadas e submetidas à aprovação das instâncias do Orçamento Participativo, como a prestação dos serviços de educação, saúde, limpeza urbana ou abastecimento de água, bem como a política de nomeações de pessoal e a arrecadação de impostos pela Prefeitura.¹⁹

A crise financeira do primeiro ano de governo causou, como já foi referido, uma grande frustração na população que participou da primeira elaboração do orçamento e não viu sua execução começar senão no segundo semestre de 1990. Nesse segundo ano, as reuniões para a elaboração do orçamento foram bastante esvaziadas. Entretanto, tão logo a situação financeira melhorou e as obras e os projetos decididos pela comunidade passaram a ser realizados, a credibilidade do processo se firmou (Augustin Filho, 1994; Genro, 1997).

Aliás, a inauguração desse processo de participação popular em torno do orçamento foi decisiva para a viabilização da terceira iniciativa importante para a recuperação da governabilidade, a reforma tributária concebida e proposta pela Secretaria da Fazenda durante o ano de 1989. A proposta de uma nova estrutura tributária progressiva e baseada nas receitas próprias do Município, especialmente num acréscimo escalonado do imposto sobre a propriedade (IPTU)²⁰ e na mudança também progressiva do imposto sobre serviços (ISSQN), foi acolhida pelos representantes da comunidade nas instâncias do Orçamento Participativo, que trataram de pressionar os vereadores pela sua aprovação, a qual, apesar da minoria governista em plenário, acabou sendo acolhida em seus pontos mais importantes.²¹ Como resultado, no ano de 1990 as receitas correntes cresceram 38,7%, mais 8,7% em 1991 e 8,3% em 1992, quando as medidas acabaram de ser implementadas, o que se somou a um crescimento já obtido em 1989 de 22,1%, em função do aumento da quota parte dos municípios no ICMS decidido pela Constituinte e da negociação com o Governo do Estado para a revisão do índice de Porto Alegre no rateio do retorno daquele imposto. Outra decorrência importante foi a redução da dependência financeira de transferências, que representavam 52,1% das receitas em 1989, caíram para 46,9% em 1990 e, mais ainda, até 40,9% em 1992, último ano da gestão Olívio Dutra (Cassel e Verle, 1994).

Uma quarta mudança de política relevante foi na área do transporte coletivo, cuja situação já era crítica pela qualidade dos serviços e foi agravada pelo episódio da intervenção do poder público nas empresas do sistema. No início do governo, a visão predominante apontava para a necessidade de reduzir o custo do serviço para a população, daí o confronto com os donos das empresas em torno do valor da tarifa, o que provocou a intervenção. No desdobramento do processo, ganhou força dentro da administração uma visão que via na estatização a saída para garantir uma tarifa baixa.²² Entretanto, nas reuniões do Orçamento Participativo ficou evidenciado que o interesse majoritário da população não era pelo custo, mas sim pela qualidade dos serviços, que se refletia em horários descumpridos e ônibus em circulação muito velhos e sem manutenção. Essa informação acabou provocando um giro de 180 graus na política, que deu início a uma negociação com os empresários para a saída pactuada da intervenção, resultando num acordo em torno de um valor a ser preservado para a tarifa em troca de uma renovação acelerada da frota e do estabelecimento de controles gerenciais e certas metas para a operação do sistema, tudo sob uma fiscalização bem mais efetiva da Secretaria Municipal dos Transportes, a qual foi viabilizada também pela própria intervenção, que dera aos funcionários condições de conhecer as empresas por dentro. Em pouco mais de um ano, o transporte deixou de ser apontado como problema em praticamente todas as regiões da cidade.

Um quinto aspecto das mudanças políticas da Administração Popular para o qual quero chamar atenção foi o processo sistemático de ampliação da participação popular e o aumento da *accountability* do governo. A face mais conhecida do alargamento da democracia participativa é, sem dúvida, o orçamento. Entretanto, antes de um episódio, a participação foi instituída como um modo de governar, e se desdobrou tanto no resgate e na reorganização dos conselhos municipais gestores das políticas públicas, os quais tiveram sua representatividade ampliada com a mudança de sua composição e passaram a ser instâncias de formulação e decisão das políticas,²³ quanto em outras iniciativas de decisão de políticas e formulação de planos e estratégias, como o projeto Cidade Constituinte, a discussão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano ou o Plano de Desenvolvimento Econômico, que tiveram continuidade nos governos subseqüentes (Alonso, 1997). A contra-

partida dessa maior participação foi a sistemática de prestação de contas que se criou, em primeiro lugar com o gesto simbólico de o prefeito ir à praça logo após o final do ano dar conta de seus atos no exercício findo, acompanhado de uma exposição mural dos relatórios de todos os órgãos, bem como do balanço contábil. E teve seqüência na rotina de dar publicidade às atividades que acompanha desde então a prática das diversas instâncias de discussão e deliberação da administração, na qual as reuniões dos conselhos e do Orçamento Participativo sempre têm rodadas de prestação de contas que ampliam a transparência dos atos de governo.

Um último aspecto a mencionar foi a atitude da Câmara Municipal diante das iniciativas de participação popular, num primeiro momento vistas com grande reserva, pois eram tidas como uma manobra do Executivo para angariar apoio para suas propostas e assim contornar sua condição de minoria em plenário. Entretanto, assim como no caso já referido da reforma tributária, por pressão dos representantes populares nas diversas instâncias, os vereadores acabaram por acatar tais iniciativas, inclusive tratando de regulamentá-las com uma legislação apropriada e inscrevendo o princípio da participação na Lei Orgânica Municipal. O ponto mais controverso dessa institucionalização refere-se ao Orçamento Participativo. Uma parcela do partido, seguindo Genro e Souza (1997), via tais iniciativas como uma tentativa de retirar do processo uma de suas virtudes, a auto-organização tida como definidora de uma “esfera pública não estatal” que seria a novidade do processo e teria a capacidade de criar uma nova relação Estado-sociedade (Utzig, 1996), ao mesmo tempo que outros, como o então vereador Clóvis Ilgenfritz, propunham sua institucionalização por projeto de lei. Essa discussão foi vencida pelos defensores do princípio da auto-organização, que vem orientando a regulamentação do Orçamento Participativo em Porto Alegre e nas demais experiências municipais no Rio Grande do Sul, inclusive em sua versão estadual, introduzida em 1999.

4. GOVERNABILIDADE COM PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA

O primeiro mandato do PT em Porto Alegre, particularmente nos dois primeiros anos, precisou enfrentar um processo de crise do Estado, respondido com um conjunto de reformas que logrou restaurar as condições de go-

vernabilidade e permitiu a continuidade do processo de mudança política desencadeado. O tipo de transformação desenvolvido possibilitou a criação das circunstâncias de uma boa *governance* através de um processo de concertação, o que alcançou a instituição de um tipo novo de Estado local, ao qual estou aqui atribuindo a caracterização de autonomia inserida proposta por Evans. Uma análise dos resultados alcançados vai elucidar melhor esta minha interpretação.

Como já referi acima, a condução das reformas em Porto Alegre adotou uma estratégia de concertação. O exemplo clássico na literatura desse tipo de estratégia pactuada é a Espanha dos acordos de Moncloa. Seguindo a descrição que deles fez Diniz (1997), o leitor verá como, guardadas as proporções entre política local e nacional já mencionadas anteriormente,²⁴ o caso de Porto Alegre se configura como do mesmo tipo. Um primeiro aspecto ressaltado pela autora é que a estratégia visa alcançar um equilíbrio entre viabilidade econômica e exequibilidade política e para tanto busca o consentimento ativo dos agentes relevantes. A realização da reforma tributária e do Orçamento Participativo são exemplos de como a condução das reformas em Porto Alegre seguiu precisamente esses passos.

O segundo aspecto é a maleabilidade do programa, em que a estratégia procura estar em sintonia com os movimentos das forças sociais e políticas na conjuntura. Novamente, o Orçamento Participativo em suas diversas rodadas e mudanças de prioridades ano a ano, bem como a condução da crise do transporte coletivo são exemplos dessa postura de reformulação e adaptação permanente das iniciativas.

Um terceiro elemento importante é o equilíbrio entre ganhos e perdas para os diversos grupos sociais envolvidos. Os resultados obtidos com a condução da questão tributária, bem como o orçamento e a sistemática dos conselhos gestores de políticas públicas alcançaram equilibrar o princípio da progressividade tanto na distribuição do esforço contribuinte quanto na destinação dos benefícios das ações de governo.

O último aspecto referido por Diniz é que a alternativa de concertação cria condições à definição de um consenso mínimo para a elaboração de um projeto novo de sociedade. Esse esforço para a definição de um caminho para o desenvolvimento futuro da sociedade foi realizado em Porto Alegre através da elaboração dos planos plurianuais, do Plano de Desenvolvimento

Econômico, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e do projeto Cidade Constituinte.

A recuperação da governabilidade foi obtida em diversos episódios em que se destacaram o enfrentamento da crise financeira e a reforma tributária, a reforma administrativa que criou o Gabinete de Planejamento e as diversas oportunidades em que as proposições do governo vieram ao encontro das demandas de grupos significativos da população. Em tais circunstâncias, a Administração Popular mostrou não apenas capacidade de identificar corretamente os problemas a serem enfrentados, mas também de mobilizar os meios necessários à sua solução e de liderar os setores sociais interessados no sentido de, através de sua participação, concorrer para a consecução dos objetivos propostos.

Um outro predicado político alcançado foram as condições de *governance*, entendidas quer em seus aspectos de comando sobre os agentes envolvidos e na capacidade de implementação das propostas, quer, principalmente, no que diz respeito à coordenação de interesses diversos e ao encaminhamento de soluções para as contradições e os conflitos da sociedade. O método de tratamento dos conflitos de interesse por meio da participação e da concertação mostrou sua efetividade no Orçamento Participativo. Um outro exemplo dessa prática foi o projeto Porto Alegre Mais – Cidade Constituinte, onde, após um longo processo preparatório de discussões, um congresso da cidade estabeleceu um conjunto de diretrizes, ações de governo e projetos, entre os quais o plano de desenvolvimento da cidade, que se desdobraram “em torno de nove eixos que sintetizam o tipo de cidade que a cidadania de Porto Alegre quer para o futuro”²⁵ (Alonso, 1997, p. 58).

Fez parte dessa nova *governance* a efetiva inversão de prioridades levada a cabo pela participação popular na decisão das políticas públicas do município, em que se destaca, em primeiro lugar, um crescimento considerável dos investimentos em infra-estrutura urbana, principalmente através do Plano de Pavimentação Comunitária, por meio do qual o calçamento, a drenagem e o saneamento básico foram aos poucos alcançando quase todas as vias de acesso e vias secundárias nas vilas populares, como são chamadas as favelas de Porto Alegre. Em segundo lugar, a universalização do abastecimento de água e a ampliação da cobertura de esgoto sanitário também em

direção às vilas, bem como a instalação nessas regiões de alguns equipamentos urbanos como praças, parques, escolas e postos de saúde.

Um terceiro aspecto representativo dessa nova relação do governo com a sociedade foi a política habitacional implementada seguindo dois princípios: a regularização fundiária e a urbanização das vilas com vistas à manutenção da população nos mesmos locais de moradia ou a negociação da remoção quando se tratavam de áreas de risco, como encostas e margens do rio, ou de preservação ambiental, como o Parque do Delta do Jacuí ou os Morros.²⁶ Desde o ano de 1997, a habitação passou a ser eleita como a primeira prioridade do orçamento, deslocando o que fora a “menina dos olhos” até então, a pavimentação comunitária.

A tabela 1 a seguir exemplifica a evolução da prestação de alguns serviços públicos municipais, em que se pode constatar a expansão do atendimento das necessidades da comunidade: a coleta de lixo ampliada após a reforma do Departamento Municipal de Limpeza Urbana (DMLU), a melhoria na iluminação pública após a regularização da relação com fornecedores e empreiteiros e a reestruturação da Secretaria Municipal de Obras e Viação, também responsável pelo programa de pavimentação comunitária, que estendeu a cobertura de asfalto nas zonas populares da cidade.

A administração municipal teve também um papel ativo na implementação de políticas de desenvolvimento econômico, nas quais se sobressaem aquelas voltadas para a antes esquecida área rural do município, que tem sua base no segmento de hortifrutigranjeiros. Esse setor apresentou um no-

Tabela 1: Evolução de alguns serviços públicos em Porto Alegre (1982-1998)

	Coleta de lixo (ton.)	Iluminação pública (novos pontos)	Asfalto (m ²)
1982	157.213	845	121.979
1986	126.188	925	177.827
1988	147.258	736	290.454
1990	186.118	1.371	235.122
1991	220.247	2.537	396.686
1992	171.130	5.843	519.151
1994	189.516	2.848	444.758
1995	215.674	2.247	502.565
1997	263.744	1.725	871.809
1998	279.582	2.758	

Fonte: PMPA/GAPLAN

tável desempenho, crescendo sua participação no PIB da agropecuária de 0,43% em 1985 para 0,94% em 1990 e 2,45% do total estadual em 1995.

A mudança no perfil do gasto público municipal é um reflexo das transformações políticas implementadas. A tabela 2 apresenta dados em que pode ser percebido o crescimento da proporção dos gastos em educação, cultura, saúde e saneamento, funções que tendem a beneficiar as camadas de menor renda da sociedade, e a redução daqueles com administração e planejamento, funções-meio.

No mesmo trabalho onde esses dados forma sistematizados, Marquetti (2002) realizou uma mensuração da redistribuição geográfica dos investimentos da Prefeitura. Esse autor realizou um cruzamento das regiões da cidade ordenadas pela renda *per capita* contra um ordenamento pelo investimento *per capita* e um segundo cruzamento da mesma ordem pela renda contra uma ordem pelo número de obras *per capita* para o período de 1989 a 2000. As duas curvas surgidas das regressões dos pontos definidos por esses dois pares de coordenadas são negativamente inclinadas, o que indica serem maiores os investimentos e mais numerosas as obras nas regiões de menor renda da cidade (Marquetti, 2002). Como ilustração, apresento no gráfico 1 a primeira dessas relações, a da distribuição entre a renda *per capita* dos chefes de domicílio e o investimento *per capita* da Prefeitura nas 16 regiões da cidade no período.

Tabela 2: Despesa por função da PMPA em períodos selecionados

Função	1984-1988	1990-2000
Administração e planejamento	25,0	16,6
Educação	13,2	19,1
Cultura	0,6	1,3
Habitação e urbanismo	18,8	19,4
Habitação	3,7	3,7
Urbanismo	8,4	7,1
Vias urbanas	6,9	6,4
Serviços de utilidade pública	5,1	5,4
Indústria, comércio e serviços	1,1	1,3
Saúde e saneamento	14,0	18,8
Saúde	6,4	11,6
Saneamento	2,0	2,9

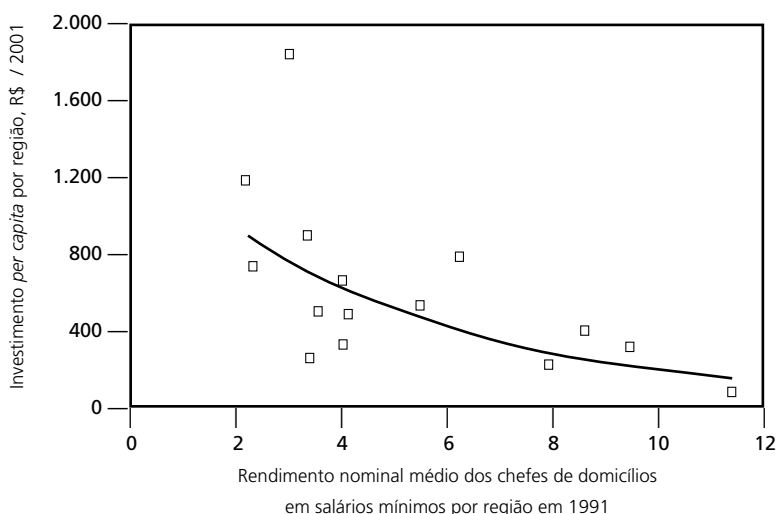
Fonte: PMPA/GAPLAN

Se as razões desse resultado decorrem em parte dos critérios de carência fixados pela sistemática do Orçamento Participativo municipal para hierarquizar as demandas, é preciso ressaltar também o papel da maior participação de pessoas de baixa renda nas assembléias deliberativas. Neste sentido, um levantamento realizado entre os participantes das assembléias populares em 1998 citado por aquele autor (Baierle *apud* Marquetti, 2002) mostra que a faixa até dois salários-mínimos de renda, que representava 11,4% da população de Porto Alegre segundo a PNAD do IBGE daquele ano, alcançou 30,3% dos presentes, enquanto na faixa seguinte, entre 2 e 4 salários-mínimos, 19,4% da população na PNAD, os presentes foram 25,5% do total e na camada acima de 4 salários-mínimos, que representava 64,1% da população, contavam-se 42% dos participantes nas assembléias. Os mais pobres são a maioria entre os que se mobilizam para decidir a respeito da receita e da despesa públicas.

Após a superação da crise e a efetivação das primeiras reformas, um novo tipo de Estado emergiu, não apenas no sentido de que a agregação de diversas transformações de aspectos micro produzem uma mudança de quali-

Gráfico 1: Distribuição das regiões da cidade em função do rendimento per capita e do investimento municipal

Fonte: Marquetti (2002)



dade no sistema como um todo, o que pode ser descrito através do conceito de *emergência* (Hodgson, 1997), mas também de que o sentido dessas mudanças fora pensado articuladamente com a intencionalidade de transformar profundamente o Estado e sua relação com a sociedade.²⁷ Desse processo nasceu uma nova forma de Estado, um Estado com autonomia inserida. Duas características são definidoras dessa nova forma: em primeiro lugar, a capacidade de ter iniciativa política, de exercer criatividade sobre a realidade percebida em suas determinações fundamentais, e, em segundo lugar, a inserção no tecido social, a capacidade de estabelecer vínculos sólidos com a sociedade civil e construir relações duradouras com os grupos sociais afetados e interessados pelos atos do governo.

5. CONCLUSÃO: A ALTERNATIVA DEMOCRÁTICA

Em seu décimo quarto ano de mandato, obtido com resultados eleitorais expressivos e com um grau de aprovação da opinião pública elevado, a administração do PT em Porto Alegre é um caso bem-sucedido. E esse sucesso é prova da viabilidade da forma e do sentido da mudança implementada, de que não há uma via única para resolver a crise do Estado como quer fazer crer o discurso triunfalista do neoliberalismo. Mais democracia e participação popular, bem como a predominância dos interesses da maioria pobre e trabalhadora da população são possíveis e estão ao alcance da iniciativa política que tenha por fim levá-las adiante. E mais ainda, uma outra lição do caso de Porto Alegre é a estabilidade alcançada, também em contraste com a fragilidade, especialmente financeira, que acompanha todas as experiências neoliberais. Se esta instabilidade se expressa de forma mais contundente no plano nacional, em razão do padrão de relações externas estabelecido, causador de um déficit em conta corrente insustentável, ela também está presente no plano estadual e municipal, na forma de uma crescente perda de governabilidade, resultado da drástica redução das fontes de financiamento para a qual a política monetária e o novo arranjo institucional adotado impuseram uma condição de constrangimento das contas públicas sem precedentes.²⁸

Ao inverso do que tem sido predominante na América Latina, submetida de norte a sul a um vendaval neoliberal que vem desmontando o Estado,

privatizando e desregulamentando, no afã de impor a lei do valor como norma social única — como se fosse possível reduzir todas as relações sociais a relações mercantis e todas as dimensões do ser humano às qualidades de um vendedor ou comprador, como querem fazer crer as fantasias dos economistas —, e levando tal tarefa a cabo através do recurso autoritário ao insulamento burocrático e da via coercitiva de impor decisões à sociedade, a experiência de Porto Alegre demonstra a viabilidade de um caminho alternativo de reforma democrática. E é curioso que essa experiência tenha antecedido a reforma de corte neoliberal que se iniciou no Brasil a partir de 1990 com a eleição de Collor, se consolidou após a implantação do Plano Real em 1994 e ficou completa nas duas administrações de Fernando Henrique Cardoso.

Como procurei demonstrar neste trabalho, a característica central da reforma implementada foi a democratização do Estado através da participação popular nas diversas instâncias de decisão da administração pública municipal, cuja expressão maior é o Orçamento Participativo. A nova forma de Estado surgida diverge radicalmente da forma intermediária (Evans, 1992) implementada no plano federal, definida pela combinação do insulamento burocrático característico do neoliberalismo latino-americano — do qual a soberba da equipe econômica é exemplar — com o patrimonialismo e o clientelismo do tipo predador, que teve no processo de privatização seu instrumento mais importante.

O novo Estado com autonomia inserida recuperou a governabilidade e a governança por meio de uma estratégia de negociação realizada através da democracia participativa e implementou uma agenda de reformas onde se sobressaíram a reestruturação administrativa, a mudança no perfil da receita e da despesa públicas e a reforma das políticas públicas de transporte coletivo, saneamento, urbanização, habitação, saúde, educação e cultura. Os resultados alcançados foram claramente redistributivos, quer na progressividade da carga tributária implantada, quer na eleição dos beneficiários das políticas públicas, as camadas de menor renda e as regiões mais carentes da cidade.

A possibilidade do desdobramento para uma esfera além do poder local desse tipo de experiência cobra uma série de novas mediações que se fazem presentes nas esferas políticas estadual e nacional. Nas eleições de 1998, sob

a liderança do mesmo Olívio Dutra que, como prefeito, dera início a essa experiência bem-sucedida em Porto Alegre, uma frente de esquerda dirigida pelo PT, e à qual se agregou o PDT no segundo turno, venceu as eleições e assumiu o governo do Rio Grande do Sul. Seus resultados ainda estão por se conhecer melhor e analisar.

Na passagem a outro plano da política, no qual se manifestam com mais força interesses de classe antagônicos da sociedade, ocorre inevitavelmente a emergência de novas determinações, uma vez que as atribuições das administrações estaduais no Brasil dizem menos respeito a problemas comunitários, os quais afetam mais indistintamente diferentes camadas sociais, pois envolvem, de um lado, impostos sobre a produção e, de outro, políticas de desenvolvimento, subsídios, crédito, infra-estrutura e políticas sociais. Conforme revelou o episódio da revisão da transferência de fundos públicos para indústrias automobilísticas decidido pelo novo governo, o contingente de forças políticas mobilizadas é muitas vezes superior e o grau de enfrentamento bem mais duro.

De qualquer forma, este é um capítulo da História que ainda está sendo escrito. Apenas quis mostrar aqui que a experiência de Porto Alegre é o exemplo de uma proposta de esquerda possível, que resgata os valores humanos da generosidade e da solidariedade e lança um pouco de luz sobre esses tempos sombrios em que episódios como os da crise argentina ou da guerra no Afeganistão revelam a face mais obscura e fria da sociedade constituída sob o fetiche da mercadoria, o império do dinheiro e das armas.

NOTAS

1. Agradeço a Eli Diniz pelas sugestões bibliográficas e pela leitura e comentários a uma primeira versão deste texto, bem como a José Ricardo Tauile pela provocação ao tema em um seminário de que participamos no Rio de Janeiro (Tauile e Faria, 1997). Devo mencionar também Olívio Dutra, que me proporcionou a vivência prática da gestão pública durante aqueles difíceis dois primeiros anos de seu governo na Prefeitura de Porto Alegre. Agradeço por fim as sugestões dos pareceristas anônimos desta revista, a partir das quais elaborei a versão final do trabalho. A responsabilidade pelos equívocos remanescentes, entretanto, é exclusivamente minha.
2. Alguns autores como Dornbusch e Edwards (1991) ou Sachs (1990) rotularam as experiências heterodoxas dos anos 80 como “populismo econômico”. Não gosto deste conceito, em primeiro lugar por ser uma generalização apressada — os episódios heterodoxos são bastante diferentes uns dos outros — e, em segundo lugar, porque cria confusão com as experiências de regimes políticos populistas dos anos 50 e 60, época de ouro do

- nacional-desenvolvimentismo e da substituição de importações, para a qual os anos 80 tiveram o significado não de continuação, mas de ruptura e crise terminal.
3. Quando referidas na maior parte da literatura, essas experiências são tratadas com a rotulação de “populismo econômico” ou analisadas em seus fracassos, como no caso do governo sandinista na Nicarágua.
 4. É interessante como essa noção guarda uma grande semelhança com o conceito de crise revolucionária do marxismo-leninismo tradicional, caracterizada como a incapacidade da classe dominante de continuar governando diante da ascensão do movimento de massas das classes populares organizadas.
 5. Como será visto no decorrer deste trabalho, a experiência de Porto Alegre é um desmentido factual dessas teses, pois demonstra como a governabilidade pode ser restaurada através do aumento e não da redução da participação popular.
 6. Sei que não fica muito elegante em português falar em reforma das políticas, mas procurei preservar a distinção do inglês entre *policy reform* e *political reform*.
 7. Em outra oportunidade (Faria e Winckler, 1994) havia estudado as políticas públicas sob a perspectiva proposta por Offe (1984) através do conceito de “seletividade”, em que as decisões políticas são vistas como resultantes de um conjunto de regras de exclusão. Essa proposição foi integrada na construção teórica da escola da regulação que interpreta o Estado como uma das cinco formas institucionais (as outras são a moeda, a norma de concorrência, a relação salarial e a adesão ao regime internacional) que configuram a teia de relações que estabilizam o funcionamento de um determinado regime de acumulação de capital, denominado modo de regulação e encarregado de garantir a reprodução do sistema como um todo. O tratamento de questões propriamente políticas, entretanto, requer um enfoque teórico diverso, como faço aqui.
 8. Segundo Diniz (1997), entre 1985 e 1995 o Governo Federal Brasileiro emitiu nada menos do que 1.548 diplomas legais, entre decretos-lei e medidas provisórias.
 9. No caso japonês, a conhecida relação entre o MITI e os *keiretsu* e, no caso coreano, entre o Conselho de Planejamento Econômico e os *chaebol*.
 10. Uma componente importante da crise fiscal estava do lado das despesas e tinha a ver com dois fenômenos distintos. Um primeiro afetou apenas o Governo Federal e foi decorrente da nova Constituição, o aumento de gastos da Previdência Social em função da universalização dos benefícios, enquanto o segundo, um aumento dos gastos com pessoal e outras despesas correntes e de investimento, foi decorrente do tipo de reação dos executivos federal, de estados e municípios às demandas da sociedade, tudo com um forte tempero de clientelismo e eleitoralismo (Faria e Winckler, 1994).
 11. No Brasil, o ano fiscal começa em 1º de janeiro, bem como os mandatos de prefeitos, governadores e dos membros do Legislativo, o que necessariamente obriga o novo governante a, em seu primeiro ano de gestão, ter que cumprir um orçamento proposto pelo governante que saiu, votado por um Legislativo que já encerrou seu mandato.
 12. Ao longo da gestão do PDT, a receita corrente da Prefeitura em relação à população do município caiu de US\$ 120 *per capita* em 1986, seu primeiro ano de gestão, para apenas US\$ 100 em 1988, término do mandato.

13. O que, aliás, teve escasso resultado, pois antes do final de 1989 um grupo de oposição identificado politicamente com o PPB assumiu a direção do sindicato. Apenas em 1991 uma chapa ligada à CUT retomou a direção do Sindicato dos Municípios de Porto Alegre, o que, não por acaso, coincidiu com a superação da crise de governabilidade e o estabelecimento de uma boa *governance*.
14. Na véspera da intervenção, os responsáveis pelas empresas destruíram os registros contábeis e os próprios esquemas operacionais, como escalas de horários e rotinas de manutenção. Nessa circunstância, pôr os ônibus na rua foi um desafio quase impossível.
15. Um dos poucos setores que manteve um nível de desempenho regular foi o Departamento Municipal de Água e Esgoto, um nicho de insulamento burocrático que se preservou por várias gestões sucessivas. Em 1990, como parte do processo de recuperação da governabilidade, essa situação foi quebrada com o remanejamento da maior parte dos cargos de direção do departamento.
16. Em 1990, como assessor economista do prefeito e responsável pela elaboração da proposta orçamentária, pude sentir o desencanto da população, que, antes de pensar no novo orçamento, queria saber da execução do anterior, do qual quase nada havia sido feito até meados do ano.
17. Essa discussão refletia, em larga medida, as divisões internas do partido, entre as correntes “de direita” e “de esquerda”, numa repetição da clivagem histórica da esquerda internacional entre a socialdemocracia “reformista” e o marxismo-leninismo “revolucionário”.
18. Em 1989, havia 16.553 servidores nas administrações direta, indireta e no Legislativo, número que passou para 19.887 em 1992, último da gestão Olívio Dutra, e continuou a crescer nos anos subseqüentes, atingindo 20.906 servidores em 1998.
19. Para uma avaliação do processo, ver Augustin Filho (1994) e Genro e Souza (1997). Uma descrição mais pormenorizada da sistemática, bem como uma discussão que opõe democracia e cidadania ao patrimonialismo histórico do Estado brasileiro, encontra-se em Fedozzi (1997). Um trabalho mais recente e que faz uma avaliação dos resultados redistributivos do Orçamento Participativo foi realizado por Marquetti (2002).
20. Esse imposto representava apenas 8,9% da receita em 1989 e passou a 13,8% em 1992.
21. Nessa primeira gestão do PT, a bancada de apoio ao governo contava apenas com um terço das cadeiras da Câmara Municipal; os dois terços restantes faziam oposição quase que sistematicamente
22. A maior empresa da cidade chegou a ser desapropriada, tendo a Prefeitura alegado que, em função de suas dívidas, o patrimônio era negativo, portanto, o valor da indenização seria apenas simbólico. Na medida em que o Poder Judiciário não acolheu essa tese, teve início um difícil processo de negociação com a entidade representativa dos concessionários, que atuava como um sólido cartel, para devolução da empresa e que foi, ao final, bem-sucedido e justificado pela constatação de que um custo elevado da estatização contrariava o compromisso de inversão das prioridades do gasto público.
23. À guisa de exemplo, Castro e Jaeger mostram como a atuação do Conselho Municipal de Saúde foi decisiva na implantação do SUS em Porto Alegre e demais definições da po-

- lítica de saúde pública, como o “Plano Municipal de Saúde, o modelo técnico-assistencial, as políticas de saúde específicas, a organização dos serviços na cidade, a localização de novos serviços e, principalmente, a deliberação sobre a utilização de recursos financeiros” (Castro e Jaeger, 1994, p. 91).
24. Em seu trabalho, Diniz (1997) também buscou traçar algum paralelismo entre o caso espanhol e o brasileiro, no qual faz a crítica da opção por uma via impositiva, embora reconheça a inexistência de condições para a viabilidade de pactos de ampla envergadura. Se no plano nacional segue sendo assim, o exemplo de Porto Alegre indica que essas condições podem ser construídas, ao menos por enquanto, no plano local.
 25. Embora o I Congresso da Cidade tenha sido realizado em 1993, já no segundo mandato do PT à frente da Prefeitura, a viabilização desse tipo de discussão começou, como é fácil ver dada a sua envergadura, muito antes.
 26. Um caso ilustrativo foi o da Vila Planetário, um conjunto de sub-habitações nas proximidades do planetário de uma universidade (a UFRGS), num bairro de classe média, que ocupavam uma área de terras do Município. Na letra fria da legislação urbanística, a população deveria ser removida e os terrenos alienados para a construção residencial de acordo com o padrão do bairro. Embora houvesse outras localidades em que conjuntos habitacionais estavam em construção que poderiam receber aqueles moradores em condições bem melhores, a população não queria sair e os representantes do Orçamento Participativo apoiaram essa vontade. Após muita negociação entre 1990 e 1991, foi obtida autorização legislativa para construir no mesmo local um conjunto habitacional para cuja viabilidade a criatividade dos arquitetos da Prefeitura foi desafiada, e que teve ao final uma solução técnica na forma de um conjunto de edificações com o aspecto de sobradinhos comportando pequenos apartamentos em cada um, com o que a população pôde permanecer no local.
 27. O prefeito Olívio Dutra, no prefácio a Horn (1994), revela claramente essa intencionalidade consciente quando faz referência ao “objetivo ousado de construir uma nova referência entre o poder público e a sociedade”, a qual também é facilmente verificável nos documentos que subsidiaram as decisões de governo e nos debates internos do PT que se veicularam na imprensa partidária.
 28. O festejado superávit primário, adotado como meta pelo FMI, na verdade esconde um déficit operacional que leva ao crescimento explosivo da dívida pública em todas as esferas de governo, agravado pela redução da capacidade de responder às demandas da sociedade em razão dessa mesma fragilidade financeira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AFFONSO, R., SILVA, P. (orgs.) (1995) *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP.
- AFONSO, J. (1989) *Evolução das relações intergovernamentais no Brasil entre 1968 e 1989: transferência e endividamento*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IEI/UFRJ.
- _____, LOBO, T. (1996). “Descentralização fiscal e participação em experiências democráticas retardatárias”. *Planejamento e Políticas Públicas*, v. 14, Brasília.

- _____ (1997) "A inserção de Porto Alegre na nova ordem internacional e o enfrentamento do problema social local". In: T. Genro *et al.* (orgs.), *Porto da cidadania*. Porto Alegre: Artes e Ofícios.
- AUGUSTIN FILHO, A. (1994) "A experiência do Orçamento Participativo na administração popular da Prefeitura de Porto Alegre". In: C. Horn (org.), *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz.
- CASSEL, G., VERLE, J. (1994) "A política tributária e o saneamento financeiro da administração popular". In: C. Horn (org.), *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz.
- CASTRO, J., JAEGER, M. (1994) "O financiamento do SUS e a experiência de democratização da gestão da saúde em Porto Alegre no governo Olívio Dutra". In: C. Horn (org.), *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz.
- CONAGHAM, C., MALLOY, J. (1994) *Unsettling statecraft: democracy and neoliberalism in the Central Andes*. Pittsburg: University of Pittsburg Press.
- DINIZ, E. (1996) "Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90". In: E. Diniz (org.), *O desafio da democracia na América Latina*. Rio de Janeiro: IUPERJ (Anais do Seminário Internacional).
- _____ (1997) *Crise, reforma do Estado e governabilidade*. Rio de Janeiro: Editora FGV.
- DORNBUSCH, R., EDWARDS, S. (1991) *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: The University of Chicago Press.
- EVANS, P. (1992) "The state as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change". In: S. Haggard e R. Kaufman (orgs.), *The Politics of Economic Adjustment: international constraints, distributive conflicts and the state*. Princeton: Princeton University Press.
- FARIA, L. (coord.) (1994) *O Estado do Rio Grande do Sul nos anos 80: subordinação, imprevidência e crise*. Porto Alegre: FEE.
- _____, WINCKLER, C. (1994). "O andar do crustáceo". *Ensaios FEE*, ano 15, n. 2, Porto Alegre.
- FEDOZZI, L. (1997) *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: FASE/IPPUR.
- GENRO, T. (1997) "O orçamento participativo e a democracia". In: T. Genro e U. Souza, *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- GRINDLE, M., TOMAS, J. (1991) *Public Choices and Policy Changes: the political economy of reform in developing countries*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- HOBBSAWM, E. (1994) *A era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras.
- HODGSON, G. (1997) "From micro to macro: the concept of emergence and the role of institutions". *Seminário Internacional Instituições e Desenvolvimento Econômico: uma perspectiva comparativa sobre a reforma do Estado*. Rio de Janeiro, 12-14 nov.
- HORN, C. (org.) (1994) *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz.

- LOPREATO, F. (1997) “Um novo caminho do federalismo no Brasil?”. *Economia e Sociedade*, n. 9, Campinas.
- MARQUETTI, A. (2002) “O orçamento participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre”. *I Encontro de Economia Gaúcha*. Porto Alegre, 16-17 mai.
- OFFE, C. (1984) *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- SACHS, J. (1990) “Conflito social e políticas populistas na América Latina”. *Revista de Economia Política*, v. 10, n. 1, São Paulo.
- SILVA, F. (1997) *Federalismo fiscal: novo papel para estados e municípios*. Rio de Janeiro: BNDES. Texto para discussão.
- TAUILE, J. R., FARIA, L. (1997) “Reforma do Estado, participação popular e democracia: por uma arquitetura de administrações participativas integradas”. *Seminário Internacional Instituições e Desenvolvimento Econômico: uma perspectiva comparativa sobre a reforma do Estado*. Rio de Janeiro, 12-14 nov.
- UTZIG, J. E. (1996) “Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre”. *Novos Estudos*, n. 45. São Paulo: CEBRAP.
- VERLE, J., MÜZELL, P. (1994) “Receita e capacidade de investimento da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 1973-1992”. In: C. Horn. (org.), *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz.