

A ESPACIALIDADE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO (OP): O CASO REGIÃO RESTINGA – PORTO ALEGRE/RIO GRANDE DO SUL

Helena Bonetto

Professora da Rede Estadual do Rio Grande do Sul
Doutoranda do Programa de Pós em Geografia - UFRGS

RESUMO

O presente artigo é consequência da pesquisa realizada para dissertação de mestrado - As percepções toponímicas/toponímicas das lideranças comunitárias do bairro Restinga antes e depois da implementação do Orçamento Participativo – já concluída. O principal objetivo é evidenciar a importância da espacialidade do OP de Porto Alegre e a relação entre a participação política das lideranças da Restinga e as conquistas de equipamentos urbanos via OP. Os procedimentos metodológicos adotados para compreender os lugares do bairro antes e depois da implementação do OP foram: a revisão bibliográfica, entrevistas do tipo narrativa, levantamento das obras no *website* da Prefeitura de Porto Alegre, construção de bancos de dados para a composição de mapas temáticos e gráficos. Para análise de dados referentes a espacialidade do OP análise de conteúdo das entrevistas, a classificação das demandas conquistadas, a construção de gráficos por temática, a elaboração de mapas com a localização dos equipamentos públicos. Através da representação espacial foi possível verificar a relação entre localização das obras, localização das associações de bairro e articulação das lideranças locais e comunidade para participação no OP para conquista de equipamentos públicos.

PALAVRAS-CHAVE: Espacialidade, Orçamento Participativo, equipamentos urbanos

INTRODUÇÃO

O presente artigo faz parte da pesquisa de mestrado sobre as percepções toponímicas/toponímicas das lideranças comunitárias do bairro Restinga antes e depois da implementação do Orçamento Participativo (OP) concluída em 2013. Os procedimentos metodológicos deste estudo foram realizados em dois momentos. O primeiro momento compreende a coleta de dados, a qual envolveu a revisão bibliográfica sobre a formação do bairro Restinga e sobre a história e o funcionamento do OP, uma etapa de campo exploratório, o levantamento dos equipamentos conquistados e entregues via OP no *website* da prefeitura de Porto Alegre, a realização de 14 entrevistas do tipo narrativas com lideranças comunitárias e as transcrições das entrevistas. No segundo momento realizou-se a análise dos dados, onde foi efetuada a análise de conteúdo das entrevistas, a classificação das demandas conquistadas, a construção de gráficos por temática, a elaboração de mapas com a localização dos equipamentos públicos por temática. Durante a análise de dados optou-se por fazer mapas temáticos, os quais possibilitaram realizar a análise espacial das obras conquistadas através do OP em diferentes aspectos, tais como: a localização e a concentração das obras por temática em determinados locais do bairro. Através da representação espacial foi possível verificar a relação entre localização das obras, localização das associações de bairro e articulação das lideranças locais e comunidade para participação no OP para conquista de equipamentos públicos.

É importante também para a melhor compreensão do artigo é importante esclarecer alguns aspectos relativos a Restinga, oitava região do OP, Os estudos de Soster (2001), Dal Molin (2007) e Gamalho (2009), realizados sobre o bairro, apontam que sua formação iniciou-se a partir da aquisição pela Prefeitura de Porto Alegre, em 1960, de uma área para remoção da população

moradora das malocas das vilas Marítimo, Santa Luzia, Dona Theodora e Ilhota que se localizavam na área central de Porto Alegre. O bairro é profundamente marcado pela ausência de equipamentos urbanos e motivou e motiva até os dias de hoje a organização dos moradores em diferentes espaços, tais como: clube de mães, associações de moradores, organizações não governamentais, entre outras formas para reivindicação de melhores condições de infraestrutura.

A mobilização dos moradores e o histórico de associativismo fez com que a Restinga obtivesse inúmeras conquistas através do Orçamento Participativo (OP), pois as estruturas para participação no OP já estavam prontas para as reivindicações e mobilização dos habitantes do bairro. Lembramos que OP é um processo pelo qual a população discute, aponta e decide de forma direta a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela prefeitura. É importante lembrar que o OP projetou a capital gaúcha no cenário político mundial, principalmente na década de 1990 e provocou um série de discussões sobre democracia participativa dentro e fora do Brasil. A participação política dos moradores da Restinga e de suas lideranças no OP fez com que o bairro conquistasse diferentes equipamentos públicos, destacamos os principais que foram: a pavimentação, o saneamento básico, a iluminação pública, a construção de creches, as reformas de escolas de ensino fundamental, a reforma e a construção de postos de saúde entre outros.

Para o maior entendimento sobre a proposta deste artigo, entendemos que ele deveria ser dividido em três seções: a primeira seção traz considerações sobre a importância da espacialidade do OP em Porto Alegre, a segunda seção trata das memórias e as conquistas da população via OP na Restinga e a por fim as considerações finais.

A ESPACIALIDADE E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre tornou-se objeto de estudo de diversas áreas do conhecimento, como a Sociologia Política, a Arquitetura, a Ciência Política, entre outras. Todavia, a vasta literatura produzida sobre o tema tende a privilegiar as questões relativas aos avanços políticos oriundos de sua implantação, tais como o alargamento da democracia no Brasil (AVRITZER, 2003), a importância da participação da população nas decisões sobre o orçamento da cidade (FEDOZZI, 2000; 2001), deixando em segundo plano as questões referentes à sua espacialidade. Nesse sentido, Souza (2000) orçamento participativo tem sido estudado sem que os seus condicionantes e as suas consequências espaciais sejam devidamente considerados. (SOUZA, 2000, p. 41).

As análises realizadas sobre o Orçamento Participativo ainda estão centradas nos avanços políticos que sua implantação provocou na democracia brasileira. Contudo, as análises que incorporam a importância espacial são escassas na literatura brasileira. As principais pesquisas realizadas nessa perspectiva são encontradas nos trabalhos publicados pelo geógrafo Souza (2000a;

2000b; 2006a; 2006b). O autor, assim como outros cientistas sociais, nos chama atenção para a desnaturalização do uso do conceito de espaço, pois muitas vezes o espaço é visto somente como um palco onde acontecem as relações sociais. Assim como Souza (2000; 2006), outros autores como Wallerstein (2006), Santos (2002) e Haesbaert (2004), destacam a importância da dimensão espacial para análise dos fenômenos sociais. Para Souza (2000), duas dimensões do espaço social merecem destaque no processo de participação popular na elaboração do orçamento: o espaço enquanto território e o espaço enquanto lugar. O espaço como território é entendido como sendo “um espaço delimitado por e a partir das relações de poder” (SOUZA, 1995, p. 78). O espaço como lugar pode ser entendido como espaço vivido e percebido, dotado de uma “personalidade própria e referencial para construção de identidades” (SOUZA, 2000, p. 47).

Para Souza (2006a) uma das dimensões fundamentais na operacionalização do OP nas cidades brasileiras é a divisão espacial, pois para o autor é necessário que se respeite o espaço como lugar, ou seja, o espaço em seu cotidiano, com suas organizações e orientações dos moradores, ou seja, o espaço vivido pela população com sua identidade e características próprias. A divisão espacial adotada não pode ser criada a partir de critérios técnicos, não pode ser imposta pelo planejador. Um recorte espacial construído somente a partir de critérios técnicos pode ser um obstáculo para a participação da população, pois os moradores acabam por não se identificarem com a divisão imposta pelo Estado. Um dos principais aspectos que é apontado pela produção científica sobre o OP de Porto Alegre, segundo Fedozzi (2000) e Silva (2002), é o respeito na regionalização da cidade, pois a sua construção se deu a partir do tecido associativo já constituído geograficamente, ou, pela geografia do associativismo na capital. Para Souza (2006b) um dos pontos mais importantes do OP de Porto Alegre foi a construção de sua divisão territorial, por ter sido um processo realizado conjuntamente com a população. Para analisar a articulação entre recortes espaciais e participação popular no OP de Porto Alegre, Souza (2006b) construiu um indicador de consistência participativa, definido a partir da articulação entre a participação popular e o Estado, na construção das regiões orçamentárias que se constituíram como referência para as decisões do OP.

As reflexões de Souza (2006b) são importantes para pensarmos a relação entre participação popular e a construção da divisão territorial que é utilizada como referência para o OP em Porto Alegre. As divisões territoriais estão intimamente ligadas às possibilidades e limites da participação popular no OP. Entre os limites impostos pelas divisões territoriais apontados por Souza (2006b) encontramos: a separação de um bairro em duas ou mais divisões territoriais, podendo provocar a desarticulação da população na participação do OP; a extensão excessivamente grande das divisões territoriais, o que dificulta o acesso às assembleias e a outras reuniões, pois o descolamento exige investimento financeiro, que muitas vezes parte da população não possui; e, por

fim, a heterogeneidade dos bairros que compõem determinadas divisões territoriais, pois em algumas delas há bairros de classes sociais mais altas e bairros extremamente pobres. Na maioria das vezes as prioridades de cada um se diferenciam. Essa heterogeneidade pode provocar a exclusão de um desses grupos das decisões referentes àquela unidade espacial.

Outra crítica que o autor faz sobre o recorte adotado pelo OP de Porto Alegre é quanto à sua denominação em regiões. Para o autor, essa denominação é imprópria, pois é expressão de poder, define fronteiras, condiciona e orienta a participação, portanto, definem territórios. Souza (2000b) ainda aponta lacunas que precisam ser pesquisadas sobre a espacialidade do OP, entre elas está a combinação entre dimensões espaciais e setoriais, pois as regiões do orçamento servem de referência para a mobilização da população, para a eleição de prioridades e para a escolha dos delegados que representarão diretamente a população junto à prefeitura. Além disso, o autor propõe alguns questionamentos: Quais foram os critérios para definição dos recortes espaciais das regiões orçamentárias? Estes recortes foram feitos de forma arbitrária pela prefeitura ou foram levadas em consideração as organizações populares de cada região? Como as definições das regiões orçamentárias condicionam os processos de participação nas assembleias? Qual é identificação dos moradores com suas regiões orçamentárias? Para responder a essas questões é necessário aprofundar as pesquisas sobre a espacialidade do OP de Porto Alegre. É dentro deste contexto que segue abaixo os resultados da pesquisa de mestrado relativos ao OP e sua espacialidade na Restinga.

MEMÓRIAS DO OP NA RESTINGA – TRANSFORMANDO ESPAÇO E SUJEITOS

A partir de 1997, a Restinga passa a formar uma única região do OP, antes disso o bairro fazia parte da Região Extremo Sul. A história que contaremos aqui é o resultado da análise das narrativas e corresponde à primeira etapa do ciclo preparatório do OP de Porto Alegre. Nas reuniões preparatórias, as quais são realizadas em diferentes locais do bairro, são decididas as demandas e são indicados os delegados para a participação na assembleia geral que acontece no CECORES. Essa assembleia é chamada de plenário pelas lideranças. No plenário são hierarquizadas as demandas de cada região e são definidos os delegados e os conselheiros da região.

Para nossos narradores, nos últimos anos o OP tornou-se a principal via de conquista de equipamentos urbanos na Restinga. Conforme as falas das lideranças: *...eu tenho outros mecanismos para conseguir coisas para comunidade, o OP não é um mecanismo só, o OP é uma porta, é uma das portas principal...(Vitor, fev.2012);. Naquela época o OP era o ponto de encontro não para discutir, mas também para mobilizar, tinha que ir lá para dar conta... (Paula, fev.2012).*

Um dos fatores que contribui para que o OP pudesse tornar-se esta via de conquista de equipamentos urbanos na Restinga foi a crença das pessoas na iniciativa, além da entrega das demandas. Segundo as lideranças: *...naquele tempo a participação popular era muito grande. E as*

peças acreditavam no OP; podia demorar, mas nos tínhamos esperança de sair. (Fabíola, fev.2011). Contudo, para a conquista de equipamentos públicos através do OP é necessário demandar no plenário. O ato de demandar apresentou-se como um processo que envolve diferentes dimensões dentro do bairro, pois esse processo não consiste em apenas apontar as necessidades da Restinga. A figura 25, a seguir, resume as etapas do processo de demandar, o qual será explicado em seguida no texto. Primeiramente, ficou evidente a necessidade de formalização das associações de moradores. A formalização não se limita apenas à estruturação da associação de moradores, existem outros critérios para que haja a possibilidade de demandar no OP e ter suas demandas atendidas. A regularização fundiária é essencial para ingressar no OP e através dele conquistar os equipamentos públicos, conforme Carlos: *...começamos a participar do OP, não foi imediato, não foi. O loteamento era irregular e a prefeitura não investe em área irregular (Carlos, fev.2011).*

A segunda etapa do processo de demandar consiste em reuniões nas associações e em outras organizações. Estas reuniões são duplamente importantes, pois através delas os moradores são mobilizados, e quanto maior o número de pessoas presentes, mais delegados aquela associação terá. Assim, a cada 10 pessoas presentes, elege-se um delegado. Abaixo segue o esquema retirado das narrativas do funcionamento do OP na Restinga.

De acordo com Carlos: *nossas plenárias ali não eram pouca coisa, nossas plenárias ali eram de 330 pessoas, 200 pessoas, era entupida de gente... (Carlos, fev.2021).* Ainda segundo Tatiana:

Nas reuniões preparatórias são levantadas as principais demandas para localidade. Na Associação, porque assim, nós temos que ir até o CAR para marcar que vai ter reunião do OP, mas antes disso, nós da Associação já nos reunimos para ver quem vai ser delegado, quem vai ser, quem não quer, sabe, para não ficar uma coisa bagunçada na hora, aí o pessoal do CAR tem que estar junto, o CAR participa junto na Associação para tirar os delegados, ele é obrigado. Porque o é Porque o CAR é a prefeitura no bairro, né... (Tatiana, fev.2012).

O número de delegados é extremamente importante na hierarquização das demandas, pois eles exercem uma grande influência no processo de votação que acontece durante a assembleia geral ou “plenário”. Nas reuniões preparatórias não existe um consenso sobre as prioridades para cada localidade do bairro, estas divergências aparecem nas prioridades de cada divisão da Restinga. Assim, em alguns locais a prioridade era o asfaltamento de ruas, em outros a iluminação ou o saneamento, como podemos verificar nas palavras das lideranças:

... É assim. Só que eu fui vendo diferente. Só que outros pediam pavimentação primeira, aí depois saneamento, aí, pois é agora precisamos de esgoto. Aí é sacanagem pavimentação bonita. Aí tu vem e abre uma vala, quando é que vai ficar a mesma coisa, nunca. ah, tu sabe que sou meio curioso em tudo, quando eu vejo uma obra nova, que eu vejo, eu vou ali e pergunto, a gente vai se ligando, é simples, a convivência, no dia a dia tu vai aprendendo isso, entende, por tu ver erros dos outros, que vem fazendo essas burrices, eu não. E a comunidade me apoiou muito nisso, porque tinha gente que dizia pede afastamento, até porque no

início nos tínhamos o problema da regularização do loteamento, era complicado, aí veio o saneamento pronto e depois a pavimentação, pode olhar, a nossa comunidade aqui é que tem o asfaltamento melhor hoje, por esse trabalho que a gente fez, nós fomos priorizando por etapas para não ter que voltar depois (Carlos, fev. 2011)

Outro local importante para tomada de decisões é o Fórum de Delegados (FROP), que acontece todas as semanas no Centro Administrativo Regional (CAR). Neste encontro os delegados têm a oportunidade de discutir as demandas de diferentes lugares do bairro e estabelecer as prioridades para a Restinga como um todo.

...as decisões são tiradas antes no CAR, nas reuniões. O CAR é tipo uma subprefeitura, tem responsável lá no CAR, tem tudo lá no CAR. Os pedidos que tu precisa fazer de concerto, não sai aqui do CAR, isso problema aqui do CAR também, fica lá, embasbacado, não sai. Na nossa época tinha reunião de segunda a sexta, era mais delegado, como eu participava de todas (Tatiana, fev.2012)

No FROP, pois nas suas reuniões os delegados também podem convencer seus pares da importância das demandas para aqueles locais, muitas vezes todos os delegados entram em um consenso e estabelecem prioridades para o bairro como um todo.

... Fórum dos Delegados da região, é onde cada comunidade leva suas demandas para lá, e lá começa a discussão e quem vai levar a fatia do bolo, (o processo é simples para quem tá dentro) era mais difícil dentro da comunidade, porque eram todos os moradores, a gente tem que argumentar, mas a gente tem que ter conhecimento, porque que vinha o conselheiro? Vinha o presidente e um conselheiro na região, um pessoal da prefeitura, (Carlos: quando era conselheiro e presidente eu trazia outra pessoa, aqui era presidente e não era conselheiro) aí vem o conhecimento da parte técnica porque não vão priorizar uma obra Y e não a X, porque a X esta assim e assado, porque ali passava o ônibus, porque passa mais gente, porque tem ligação com a rua tal, pra ti entender que é melhor asfaltar aquela rua hoje... (Cíntia, fev.2012).

As demandas que são apontadas nos canais formais, ou seja, nas reuniões preparatórias, no FROP e no “plenário”, não são decididas apenas nestes espaços. As decisões são tomadas através de conversas informais entre as lideranças do bairro. É possível observar estas articulações através dos seguintes relatos: ... *a gente pegava e entrava em acordo com o pessoal da Chácara do Banco, para nós pedirmos a mesma coisa e poder ganhar...* (Tatiana, fev.2012).

Na decisão das demandas, a população do bairro é extremamente importante, sem ela não poderiam ser identificadas as principais necessidades de equipamentos urbanos da Restinga. Na assembleia geral, a comunidade hierarquiza as demandas e discute as necessidades locais, tem a oportunidade de pensar sobre o espaço e nestas plenárias são retiradas as quatro principais demandas. As primeiras demandas do OP na Restinga estavam centradas, principalmente, no asfaltamento de ruas, iluminação pública, saneamento e moradia, tal como nossos entrevistados descrevem a seguir:

... O que acontece com o orçamento, a comunidade decide o que é prioridade, vamos priorizar: construir uma escola, vamos priorizar, quando o Olívio veio a ser prefeito de Porto Alegre muita gente demandava asfalto porque nas vilas não tinha infraestrutura e ninguém se dava conta. Pode ser que isso virou politicagem, mas o Olívio entrou nas vilas de POA e viu o que realmente as vilas não tinham asfalto, não tinham luz, não tinham esgoto (Carla, jan.2011).

As narrativas acima são complementadas pelos dados obtidos através de levantamento no *website* da Prefeitura de Porto Alegre, seção Acompanhamento de obras OP. Através dos dados do *website* podemos confirmar que as principais demandas foram por pavimentação e saneamento. É importante ressaltar alguns problemas que encontramos no levantamento de dados no *website* da prefeitura de Porto Alegre. O primeiro problema que enfrentamos foi que algumas demandas não estão localizadas dentro do bairro, portanto, é impossível saber em que vila do bairro foram realizadas. Diante deste problema, as demandas sem localização foram classificadas no bairro Restinga como um todo. O segundo problema encontrado diz respeito à falta de explicação sobre o que seria cada uma das demandas, o que elas englobam. Por exemplo: o que é urbanização? É água, luz, abertura de ruas? Ou seja, não existem especificações para cada uma das temáticas, somente os critérios técnicos para elas sejam realizadas no bairro. O terceiro problema está relacionado à temporalidade das obras, pois não existem informações sobre o ano em que a demanda foi apontada pela população, somente o ano no qual ela foi entregue. Portanto, não podemos ter a exatidão sobre o ano em que ela foi apontada pelo bairro. Isso impossibilita saber, por exemplo, se foram demandas apontadas durante a administração do PT e entregues em outra administração.

Outro problema encontrado diz respeito à Prefeitura de Porto Alegre, pois atualmente não existe nenhum acervo centralizado sobre a memória do OP na cidade e nos bairros. Apesar dos problemas encontrados no levantamento dos dados disponibilizados pela Prefeitura de Porto Alegre, nos concentramos nas informações que eles oferecem. As demandas foram agrupadas em temáticas. Para a construção dos gráficos, obedecemos aos seguintes padrões: a temática distribuída nas vilas que formam a Restinga, distribuição das temáticas nos anos que foram concluídas e a temática na Restinga como um todo. No figura 01 e 03 (mapa das obras de saneamento) - Temática: Saneamento, podemos observar as demandas conquistadas na temática do saneamento nas vilas da Restinga. No gráfico 100% correspondem a cada um dos tipos de obras realizadas dentro da temática saneamento, por exemplo: na unidade do bairro chamada de Cabriúva, foi realizada a cobertura de canal, a qual corresponde a 100%. Contudo, é possível concluir através do gráfico que as principais obras realizadas dentro desta temática são: a construção de rede de esgoto, de rede de esgoto cloacal e rede água.

Na figura 15 observamos que a concentração de obras se dá na parte do bairro chamada pelos moradores de Restinga Velha, esta parte do bairro caracteriza-se pelo tipo de ocupação, pois

recebeu principalmente remoções do centro da cidade e caracterizava-se pela falta de equipamentos urbanos. No mapa podemos observar que o espaço do bairro que recebeu mais obras dentro da temática saneamento foi a Restinga Velha. A Chácara do Banco, por exemplo, foi contemplada de uma vez só com todo o saneamento para vila, pois priorizou como demanda esta temática nos anos de 1996 e 1997. De acordo com Carlos:

... um ano, nos conseguimos o saneamento pelo DMAE, porque todo mundo queria acabar com a poeira dentro de casa e nós não, só que esqueciam do saneamento, poeira tinha e tinha barro também aqui era parte baixa, mas era importante saneamento primeiro e como nós... aqui da região nenhuma comunidade ganhou a quantidade de saneamento que nós ganhamos, num ano, num PI que é Plano de Investimentos, é deu nada menos que 9.000 e poucos metros, nos ganhamos tudo de uma vez só...(Carlos, fev.2012).

É necessário fazer uma correção em relação às informações contidas na narrativa. Através da análise dos dados do *website* da Prefeitura de Porto Alegre, chegamos ao número de 3.000 metros de rede de esgoto cloacal ao invés de 9.000 metros, como apontado por Carlos. Na figura 02, podemos observar, na Restinga como um todo, quais foram as demandas conquistadas dentro da temática saneamento. É possível observar que, dos 100% de saneamento, mais de 30% estão concentrados em esgoto cloacal e 25% em rede de água.

A distribuição da temática figura 01 – saneamento, em metros, no período de 1990-2010, tem uma concentração de esgoto cloacal no ano de 1996 e de rede de esgoto no ano 2007. Mas, um dos equipamentos urbanos que mais nos chamou atenção é a pavimentação de ruas. Podemos verificar que durante o período de 1990-2010 foram pavimentados 10.000 de metros em todo o bairro (figura 05). e período corresponde a duas administrações de partidos diferentes em Porto Alegre, PT e PPS. Tendo um maior adensamento na Chácara do Banco e no Núcleo Esperança, através do mapa é possível verificar que boa parte das ruas da Restinga antes do OP não possuía pavimentação.

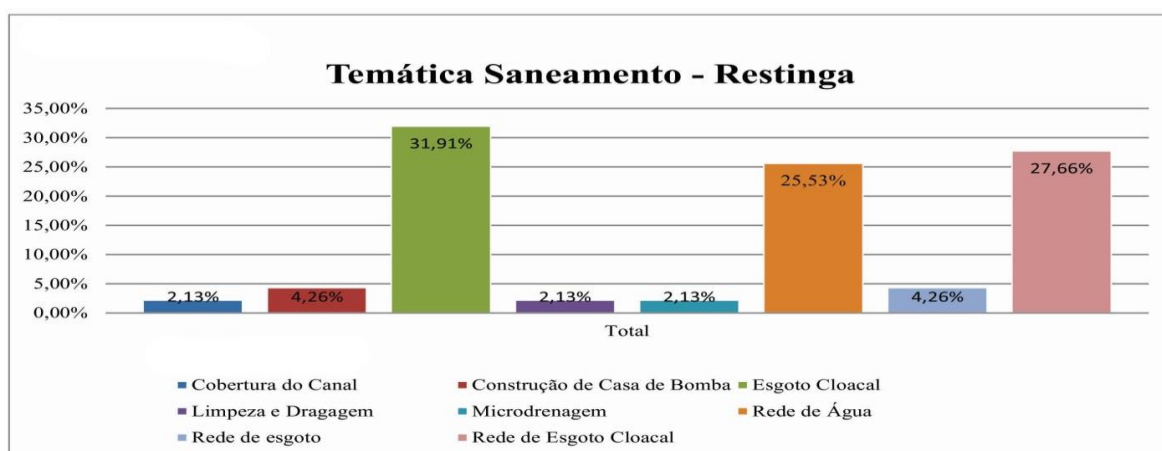


Figura01 - Obras da Temática de Saneamento Restinga (1990-2010)

Fonte: http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp

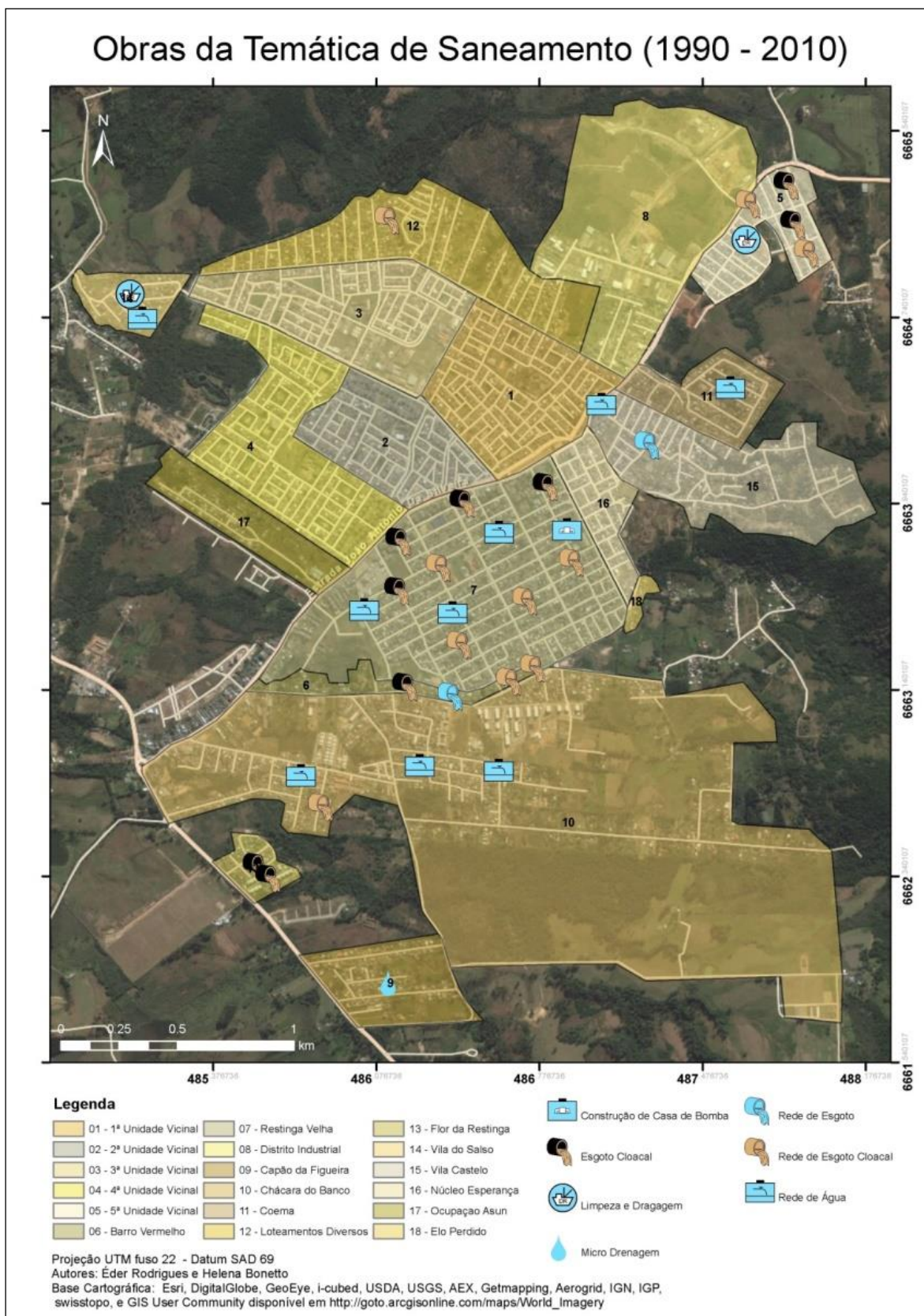


Figura 02: Obras Temática de Saneamento. Elaborado pela autora. Fonte: http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp

Na figura 05 observamos a pavimentação distribuída nas divisões bairro, a partir da construção do mapa novamente podemos visualizar que a pavimentação esta concentrada na Restinga Velha, tendo um maior adensamento na Chácara do Banco e no Núcleo Esperança, através do mapa é possível verificar que boa parte das ruas da Restinga antes do OP não possuía pavimentação.

Os dados apresentados acima complementam as narrativas, pois uma das principais demandas apontadas é a pavimentação de ruas por todo o bairro. Conforme Paula:

... A estrada do barro vermelho mesmo foi na gestão de noventa que foi asfaltado. Asfaltamento pelo OP. Até lembro que era o Tarso Genro que era prefeito. Foi o Olívio depois. Era barro mesmo. Imagina todo mundo vinha, o barro vermelho. Era o ônibus não podiam passar porque não tinha asfalto. Tudo era porque o barro vermelho era barro vermelho. Nós fomos em peso para conseguir tudo aquilo...(Paula, fev.2012)

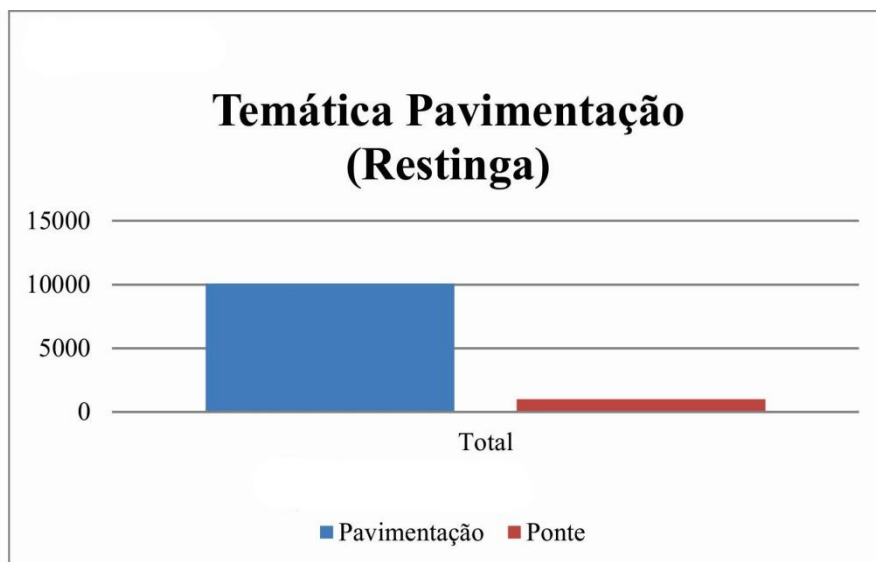


Figura 03: Pavimentação Restinga OP (1990-2010)
Fonte: http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp

Outra demanda importante que foi conquistada é a ponte que liga a Avenida Econ. Nilo Wuff e a Vila do Salso e dá acesso à Estrada Costa Gama. De acordo com Márcia: *...outra coisa que foi muito importante foi essa ponte do salso (Márcia, jan.2012)*. Os dados também corroboram as informações sobre a participação das associações de moradores, pois nas narrativas as principais associações do período analisado são a Associação de Moradores Chácara do Banco e a Associação de Moradores Núcleo Esperança I: *... o núcleo esperança era o único que era organizado, era o núcleo esperança e Chácara do Banco.*

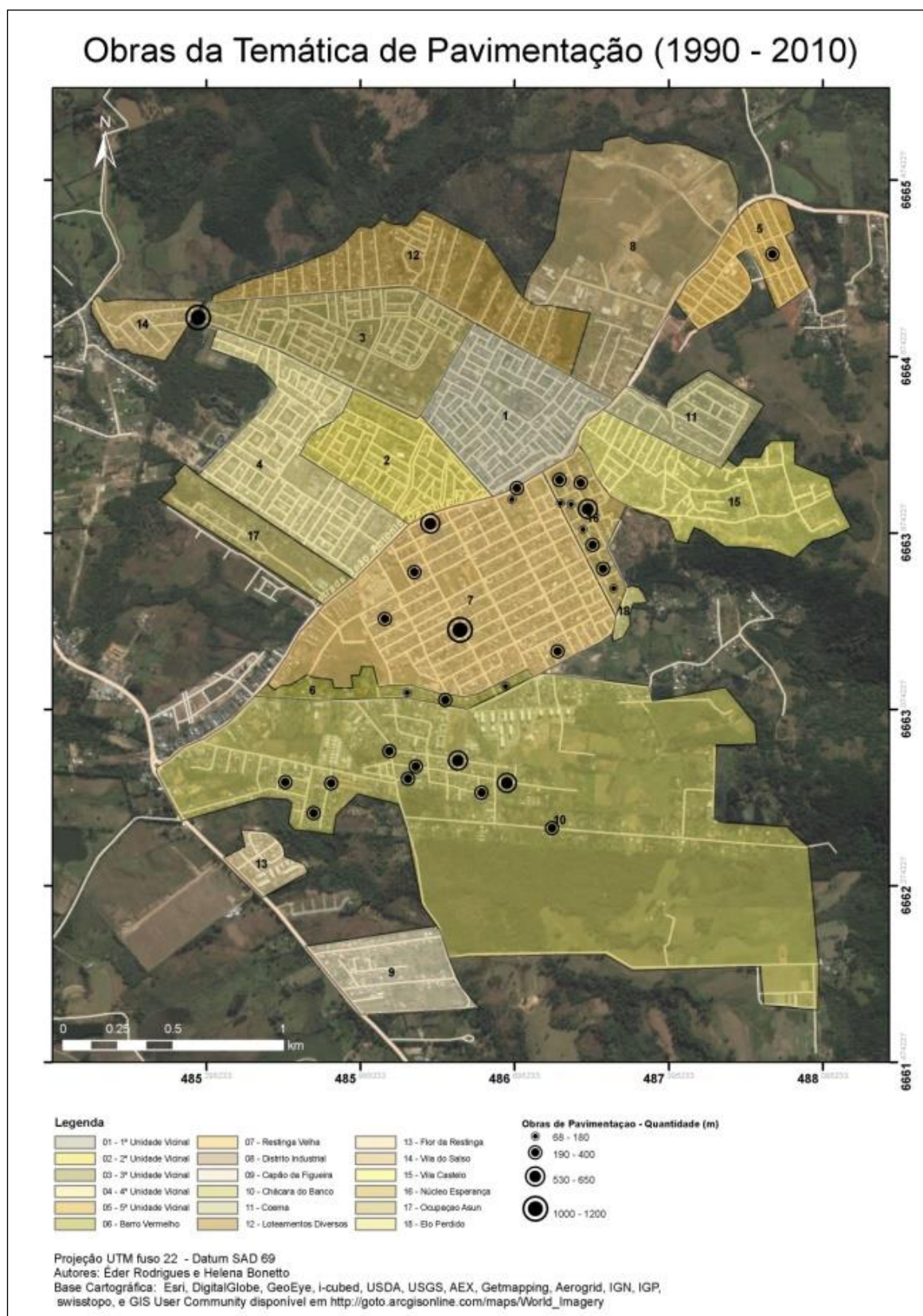


Figura 04- Obras da Temática de Pavimentação (1990-2010). Elaborado pela autora. Fonte: http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp

Mas, como o nosso era mais centralizado, ela tinha muita participação e tinha muita influência... (Tatiana, fev.2012.) Podemos verificar a participação destas associações pelas demandas conquistadas, por exemplo: se excluirmos a Restinga figura 03, (lembrando que fomos

obrigados a localizar as demandas na Restinga por falta de informação sobre o local), a segunda vila que conquistou mais pavimentação foi o Núcleo Esperança I. Contudo, no levantamento realizado, diferentemente de outros estudos sobre o OP ou do que se costuma repetir no senso comum, a temática da iluminação pública não se apresentou tão expressiva em comparação com outras temáticas, na região Restinga. Vejamos a figura 05– Temática Iluminação Pública:

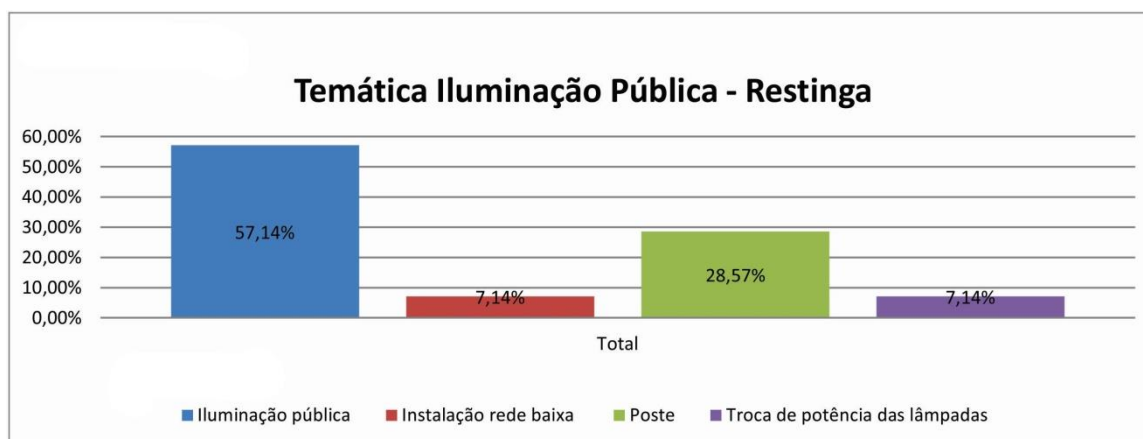


Figura 05 – Temática Iluminação Pública (1990-2010). Elaborado pela autora. Fonte: http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp

Observamos na figura acima que o 100% equivale ao total das especificidades da temática de iluminação no período de 1990-2010 (são elas iluminação pública – instalação de rede baixa – postes e troca de potências das lâmpadas). Destes 100%, a iluminação pública 57,14% o que corresponde a implantação de novos pontos em ruas, avenidas, praças, parques e outros espaços públicos. A colocação de postes corresponde a 28,57% e o restante 14,28% são correspondentes a instalação de rede baixa e troca de lâmpadas. Os narradores destacam a importância da conquista destes equipamentos públicos para ter a garantia de outros equipamentos e serviços públicos, tais como: atendimento médico de emergência realizado por ambulâncias e transporte público. Além disso, a iluminação pública está relacionada a outros fatores, tais como: a diminuição da criminalidade e dos perigos eventuais que podem acometer os moradores da Restinga. As lideranças dizem claramente que a iluminação pública conquistada pelo OP diminui a atuação de criminosos e do tráfico em determinados locais da Restinga.

Apesar do destaque dado para a temática habitação durante as narrativas, inclusive com conquistas de áreas para moradia significativas através do OP, parte de uma ocupação, que era chamada de Unidão, foi transferida para a 5ª unidade por demanda conquistada através do OP. Segundo Carla:

... Aí quando o movimento de luta pela moradia viu a demanda das pessoas dentro da própria Restinga era imensa, muitas pessoas não tinham onde morar e que o governo alegava que não se interessava em fazer novas moradias, começou a brigar dentro do OP porque o governo alegava que não tinha verba para fazer a infraestrutura (água, luz, esgoto) e realmente só tinha para fazer o lote sem a casa. Então naquela época o que me levou a

entrar no OP foi o movimento pela luta da moradia que queriam ter suas casas, colocar delegar e aí botar no plano de investimento (PI) em todo o bairro a habitação... (Carla, jan.2012)

Contudo, verificou-se, através da análise dos dados disponibilizados pela prefeitura, que assim como a iluminação pública, a moradia também não era uma demanda expressiva do bairro. Na temática habitação (1990-2010) somente 10% das conquistas foram para unidades habitacionais, o que correspondem em números absolutos: 139 unidades habitacionais, entregues em 1997 na Restinga. Embora durante o trabalho de campo observou-se o MNLM fortemente organizado dentro da Restinga, a ponto de, na assembleia geral do OP de 2011, mobilizar um boicote à não participação popular naquele evento. Conforme Fabíola: *... Nós vimos na última assembleia que teve aqui no plenário, o movimento de luta pela moradia negou-se a participar....* (Fabíola, fev.2011).

Na análise dos dados sobre as demandas entregues no bairro, é possível observar que no figura 08 temática: Educação (1990-2010), a maior parte das demandas conquistadas dividem-se em 30,77% de ampliação e reforma de escolas e creches; e 19,23% de construção de creches no bairro. Cabe destacar que as escolas construídas são de ensino fundamental. Os relatos de conquistas de creches pelo bairro são inúmeros. De acordo com Fabíola: *...a gente conseguiu ônibus, consegui posto de saúde, creche...* (Fabíola, fev.2011). Para além do gráfico, verificamos nas narrativas que houve muitos problemas com as demandas dentro desta temática. São recorrentes os relatos de que as demandas foram conquistadas em determinado ano e demoraram mais de cinco anos para serem entregues.

O caso mais complicado dentro dessa temática foi o da Escola Nossa Senhora do Carmo, que foi demanda pela 5^a Unidade no ano 2000. A história da Escola de Ensino Fundamental Nossa Senhora do Carmo localizada na 5^a Unidade, revela as contradições existentes no processo do OP. Segundo nossa narradora Paula, a escola foi uma demanda do ano 2000 que foi aprovada e recebeu apoio de todas as lideranças do bairro. Mas, apesar de ter sido demandada em 2000, a escola foi entregue somente em 2009 para comunidade.

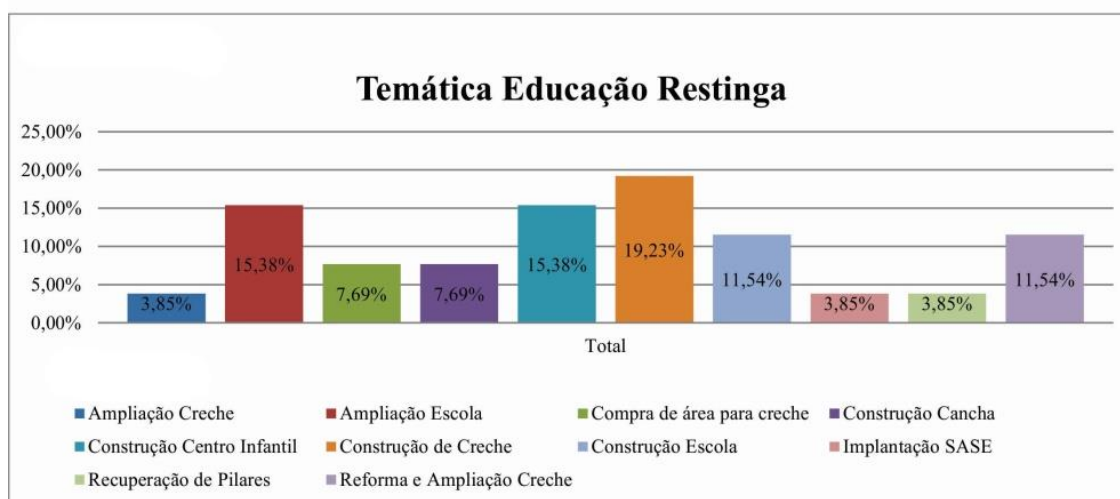


Figura 06 – Temática: Educação (1990-2010). Elaborado pela autora. Fonte: http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp

Por que tanta demora? As pessoas responsáveis pela execução da obra alegaram que esta demanda já tinha sido entregue e que não havia necessidade de fazê-la, pois ela já estava gravada no Plano de Investimento. Contudo, só haviam sido construídas duas salas de madeira no local, e a associação de moradores da 5ª obrou o cumprimento da demanda na prefeitura, conversou com os técnicos e secretários, organizou até um dossiê para provar que a demanda da escola já existia e encontraram o Plano de Investimentos em que ela estava gravada, o qual havia sido perdido pela prefeitura.

Somente após inúmeras mobilizações de moradores da 5ª Unidade no OP, das lideranças junto à Prefeitura de Porto Alegre e até mesmo na imprensa local, a escola começou a ser construída, segundo Carla:

... eu não lembro das palavras, mas era sobre a construção da escola. Dito por ela, aí a gente veio aqui para saber que nós vamos apoiar na eleição municipal, que estão tentando nos enrolar, o Fogaça, nós fizemos uma manifestação lá no CECORES no dia da reunião do OP da Região, fizemos cartazes, fizemos um auê, fomos boicotados, o ônibus aqui para quinta para levar o pessoal, lá para... Cadê o ônibus, tava chovendo, eu tô com mulheres, com crianças, com bunda sentada na escada da escola. Os professores aqui atucanado, consegui levar pai, alunos, a comunidade, e como o ônibus não parou aqui, ele veio para Pitinga, passou reto, porque uma liderança, não sei quem é, mandou passar reto que a quinta unidade não ia participar da reunião, aí ela ligou para a empresa e vieram nos pegar, que a votação não ia começar em quanto a quinta unidade não chegasse... (Carla, jan.2012)

Outros relatos como este são frequentes durante as narrativas, como no caso de ruas que foram demandas e ainda não foram asfaltadas.

O posto de saúde do Núcleo Esperança I é outro exemplo da demora e do descaso da prefeitura, pois foi demanda do ano 2002 e somente foi entregue em junho de 2012, após denúncia no Ministério Público:

... na segunda-feira nós inauguramos um posto de saúde que era demanda de 2002, que não foi feito pela prefeitura de bom grado, nós tivemos que entrar no Ministério Público para poder sair a obra e somente no ano passado... (Eduardo, fev.2012).

Na temática da saúde observamos, durante as narrativas, o relato de que somente um posto de saúde no núcleo Esperança I foi construído. A Figura 09 – Temática: Saúde é possível observar que a maior porcentagem (30,7%) dos investimentos foi realizado em material permanente para as unidades de saúde da Restinga.

Segundo a figura 09 – Temática: Saúde (1990-2010), o restante das demandas envolve ampliação e reforma de unidades de saúde já existentes no bairro. Após destacarmos as demandas da população da Restinga atendidas no OP, é preciso lembrar que a Restinga ainda necessita de grandes investimentos em equipamentos urbanos, o que possibilitará um bom funcionamento da cidade como um todo. Segundo Tatiana:

... A cultura aqui na Restinga era boa, não tem mais cultura, a semana da Restinga é um fiasco, aquela escola de samba não abre a não ser em época de carnaval. Sabe, ali, é um baita de um espaço, ali podia ser um cinema, nós pedimos pelo orçamento, a gente ganhou, eles não quiseram abrir, acho isso errado, tu vê, aquilo ali é espaço público... (Tatiana, fev.2011)

O levantamento de dados também revelou que algumas temáticas não possuíram demandas ou tiveram apenas uma demanda durante todo o período de 1990-2010, entre elas encontramos: áreas de lazer, esporte e lazer e cultura. Além disso, os anos que concentram a entrega das demandas de pavimentação, saneamento, educação, iluminação pública e saúde correspondem aos anos da administração do PT.

Isso pode ajudar a atender porque as lideranças apontam que, com a entrada da nova administração do PPS, o OP sofreu modificações, enfraqueceu-se e teve menor participação da população. O período da entrada de um novo partido na gestão de Porto Alegre é destacado pelas lideranças como um momento de profundas transformações no OP. Entre essas transformações, pode-se citar a diminuição da participação da comunidade, conforme Carla e Tatiana: *...pois, já houve muito mais empenho do que hoje em dia, as pessoas meio se esgotaram um pouco, principalmente na troca da prefeitura...(Carla, fev.2012); ...O PT tinha carro de som, o PT tinha reunião, não tem mais... (Tatiana, fev.2012.)*

Outra transformação destacada pelas lideranças é que as decisões são tomadas na maioria por delegados e conselheiros. Além disso, segundo as lideranças, há também a participação nas assembleias de pessoas que não moram no bairro, fato denominado pelos moradores de “inchaço do plenário”. Por fim, as lideranças destacam que o OP mantém-se como um posto de escuta, mas que não resolve mais os problemas do bairro e que também já perdeu credibilidade. Foi possível observar, ao longo da análise das narrativas e dos dados disponibilizados pela prefeitura,

que o OP enfraqueceu-se após o término da gestão do PT. Contudo, é importante lembrar que todos os equipamentos urbanos conquistados pelo OP na Restinga já deveriam estar presentes no bairro sem a mobilização dos moradores, pois é obrigação do Estado oferecer as mínimas condições de infraestrutura para as pessoas viverem na cidade.

Apesar das críticas que envolvem o OP, entre elas a que destacamos acima, se faz necessário o reconhecimento da sua importância como instrumento para mobilização, organização e participação popular na Restinga. O envolvimento com OP possibilita o exercício da participação política, o conhecimento e o reconhecimento da Restinga. Também merece destaque o fato de que o OP cumpre com a sua proposta de inversão de prioridades, pois foi possível observar a transformação do espaço do bairro no período de 1990-2010, através dos gráficos apresentados ao longo da sessão.

Outro aspecto relacionado ao OP para além de uma via de conquistas de equipamentos urbanos é o seu caráter pedagógico. Nesse sentido, todas as lideranças entrevistadas destacam que aprenderam a ter voz, a brigar por seus direitos e a exercer sua cidadania após terem a experiência de participação no OP da Restinga, como podemos observar nas falas abaixo:... *Meus direitos, minha cidadania, minhas obrigações, eu sei o que são que tenho que pra cima, que tenho que correr atrás, isso, a participação abre a tua mente, ver o que te dizem é sete um, é muito mais fácil pra tu ir, tu segue reto, não faz um monte de curva. (Geni, mar.2012).* Além da questão pedagógica podemos verificar a relação entre participação política e concentração espacial de conquistas de equipamentos urbanos via OP no bairro Restinga. Para chegarmos a esta afirmação a cartografia temática foi de suma importância, pois realizamos o cruzamento entre as associações de moradores e as conquistas de pavimentação no bairro. A cartografia temática gerada a partir da divisão do bairro e da localização dos equipamentos urbanos possibilitou inferir que a pavimentação tem seu maior adensamento nas divisões do bairro que correspondem a Chácara do Banco e o Núcleo Esperança e estão localizadas na parte do bairro que corresponde a Restinga Velha.

A Restinga Velha é chamada assim por ser o local que recebeu as primeiras remoções que constituíram o bairro, é a parte do bairro mais carente, a qual necessitava de mais equipamentos urbanos básicos. Portanto, a espacialização dos equipamentos demonstra a relação entre a formação do bairro, a luta e conquista de equipamentos urbanos via OP, tendo em vista, que na Restinga Velha estão localizadas as obras de equipamentos básicos, tais como: saneamento e pavimentação. Contudo, após o término da dissertação ficaram algumas interrogações pendentes, principalmente entre a relação da localização das associações de moradores e conquista de outros equipamentos urbanos, como postos de saúde, escolas, entre outros. As narrativas que evidenciavam que as associações de moradores que estavam mais mobilizadas dentro do OP, eram a Associação de Moradores Chácara do Banco e a Associação de Moradores Núcleo Esperança I: ... *o núcleo*

esperança era o único que era organizado, era o núcleo esperança e Chácara do Banco. Mas, como o nosso era mais centralizado, ela tinha muita participação e tinha muita influência... (Tatiana – Núcleo Esperança, fev.2012.). Para verificar a relação entre associações de moradores e obtenção de equipamentos urbanos, foi construído o mapa da figura 6, segue abaixo. A construção do mapa permitiu inferir que as associações de moradores que estavam mais organizadas no período analisado (1990-2010) para participação no OP foram aquelas que por consequência obtiveram mais equipamentos urbanos para o lugar do bairro onde estão localizadas.

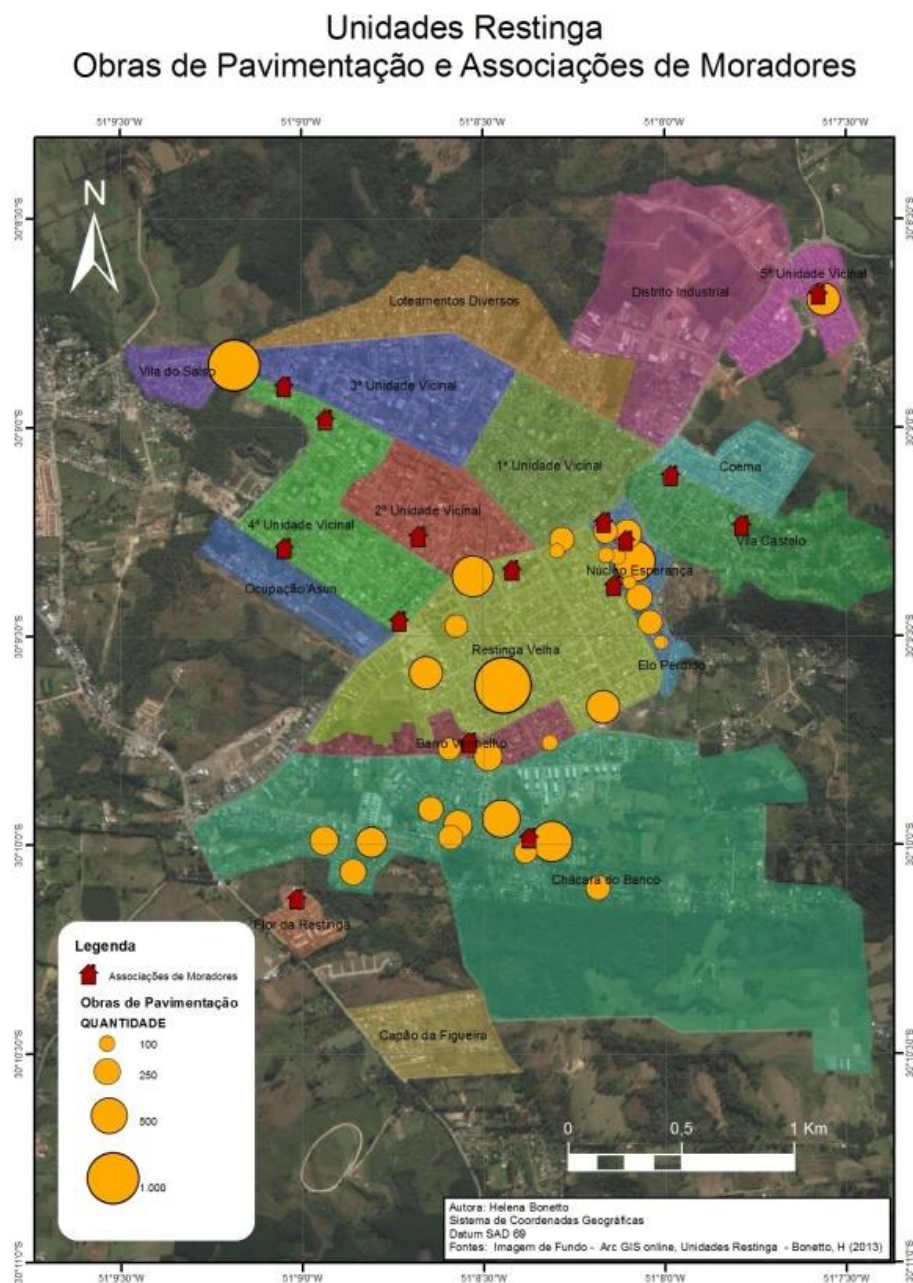


Figura 07: – Obras de Pavimentação e Associação de Moradores. Elaborada pela autora.
Fonte lideranças comunitárias. Fonte: http://www.portoalegre.rs.gov.br/op_prestacao/acomp

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os diferentes procedimentos metodológicos permitiram verificar a relação entre a participação política, as conquistas das demandas no OP e a sua espacialização. A organização e articulação das lideranças em associações de moradores permitiram que determinados locais dentro da Restinga conquistassem um maior número de equipamentos urbanos. O uso da cartografia temática possibilitou a espacialização das obras dos equipamentos urbanos conquistados pelos moradores da Restinga via OP. Foi possível observar as relações existentes entre a formação do bairro e a demanda de equipamentos urbanos básicos, tais como a pavimentação e o saneamento. A construção dos mapas com a localização dos equipamentos urbanos conquistados provocou a necessidade de também localizar as associações de moradores para verificar a relação entre obtenção de equipamentos e a organização dos moradores em associações, ou seja, a unidades que possuíam associações de moradores bem organizadas conquistaram mais equipamentos públicos. Os dados espacializados nos permitiram verificar que participação no OP através das associações de moradores e obtenção de equipamentos urbanos estão intimamente relacionadas. Contudo, este trabalho encontra-se ainda em aberto, pois o banco de dados ainda não foi totalmente espacializado, portanto ainda existem reflexões a serem feitas com a construção de novos mapas.

Por fim, evidenciou-se durante toda a pesquisa o entrelaçamento entre sujeitos, percepções do lugar e do espaço, experiências conceituais, experiências íntimas, participação política, espaço e lugar, e condições de infraestrutura. Estas diferentes variáveis compõem o complexo tecido do bairro Restinga e ainda carecem de pesquisas e reflexões teóricas que as considerem em seu conjunto e inter-relação e que contribuam para a administração dos recursos do orçamento público, tendo como objetivo melhorar as condições da vida dos moradores das periferias das grandes cidades.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, Leonardo Zander (Org). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.
- BONETTO, Helena. As percepções tofólicas/topofóbicas das lideranças comunitárias da Restinga antes e depois da implementação do Orçamento Participativo. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013.
- DAL MOLIN, Fábio. **Redes sociais e micropolíticas da juventude**. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- FEDOZZI, Luciano Joel. **O poder da aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.
- GAMALHO, Nola Patrícia. **A Produção da periferia: das representações do espaço ao espaço de representação no Bairro Restinga**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. Para o que serve o Orçamento Participativo? Disparidade de expectativas e disputa ideológica em torno de uma proposta em ascensão. **Cadernos IPPUR/UFRJ**, Rio de Janeiro, ano 14, n. 2, p. 123-142, ago./dez. 2000a.

_____. **Os orçamentos participativos e sua espacialidade:** uma agenda de pesquisa. São Paulo: Terra Livre, 2000b.

_____. Reforma urbana, orçamentos participativos e economia popular: relações de complementaridade. **Ciência e Cultura**, São Paulo, v. 56, n. 2, abr. 2004. Disponível em: <<http://cienciaecultura.bvs.br/pdf/cic/v56n2/a19v56n2.pdf>>. Acesso em: 21 ago. 2010

_____. **Mudar a cidade:** uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 4 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006a.

_____. **A prisão e a agora:** reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006b.

THE PARTICIPATORY BUDGET SPATIALITY (OP): THE CASE OF REGION RESTINGA - PORTO ALEGRE / RIO GRANDE DO SUL

ABSTRACT

This article is the result of Master's thesis research, called "The topofilicas/topofóbicas perceptions of community leaders from the Restinga neighborhood before and after the implementation of participatory budgeting". The main objective is to highlight the importance of spatiality in participatory budgeting (PB), in Porto Alegre, and also the relationship between political participation of Restinga's leaders and achievements of urban facilities through PB. The methodological procedures used to understand the places in the neighborhood - before and after the implementation of the PB - were: a literature review, narrative interviews, survey on the website of the Municipality of Porto Alegre to collect data of the urban facilities constructions and thematic maps and thematic graphics built from composition of databases. For data analysis it was decided to make thematic maps, which enabled perform spatial analysis of the constructions made through the PB, in different aspects such as: the location and also the concentration of the constructions by thematic, in certain places in the neighborhood. By spatial representation was possible to verify the relationship between location of constructions, location of neighborhood associations and articulation of local leaders and the community to participate in the PB for achievement of public facilities.

KEYWORDS: spatiality, participatory budgeting, urban systems, political participation

LA ESPACIALIDAD DEL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO (PP) – EL CASO REGIÓN RESTINGA – PORTO ALEGRE

RESUMEN

Este artículo presenta los resultados de una investigación de grado de máster titulada - La percepción topofilicas / topofóbicas de líderes comunitarios del barrio Restinga antes y después de la implementación del presupuesto participativo – ya concluida. El objetivo principal es poner en relieve la importancia de la espacialidad del PP de Porto Alegre y la relación entre la participación política de los líderes de la Restinga y la conquista de instalaciones urbanas a través de PP. Los procedimientos metodológicos utilizados para comprender los lugares en el barrio antes y después de la aplicación del PP fueron: revisión de la literatura, entrevistas del tipo narrativa, consultas en el sitio electrónico de la Municipalidad de Porto Alegre, construcción de una bases de datos para la composición de mapas temáticos y gráficos. Para el análisis de los datos sobre la espacialidad del PP, análisis de contenido de las entrevistas, la clasificación de las demandas conquistadas, la construcción de gráficos por tema, preparación de mapas con la ubicación de las instalaciones públicas. Por medio de la representación espacial fue posible verificar la relación entre el emplazamiento de las obras, el lugar de las asociaciones de vecinos y la articulación de los líderes locales y la comunidad a participar en el PP para el logro de las instalaciones públicas.

PALABRAS-CLAVE: espacialidad. Presupuesto Participativo. Instalaciones Urbanas