

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

Carolina da Silva Ferreira

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E GOVERNANÇA SOLIDÁRIA
LOCAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Clezio Saldanha dos Santos

Porto Alegre
2007

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente à minha família que forneceu os meios para que eu chegasse até aqui e sempre apoiou todas as minhas jornadas.

Agradeço ao meu orientador, Clezio Saldanha dos Santos, que sempre soube conduzir o trabalho e driblar os percalços do caminho.

A todos os professores, funcionários, colegas e amigos da Escola de Administração por compartilharem os momentos em que a EA é a “segunda casa” dos alunos.

A Prefeitura Municipal de Porto Alegre por disponibilizar materiais e colocar-se à disposição para contribuir com o presente trabalho.

Aos membros da banca por dedicarem seu tempo a este trabalho.

Por fim, um agradecimento especial a Professora Maria Ceci Misoczky que foi companheira na graduação, no mestrado e em aventuras distantes pelo Brasil. Mais do que professora, foi (e sempre será) amiga, companheira, confidente e guia.

RESUMO

O Orçamento Participativo é considerado uma experiência transformadora na gestão pública brasileira. Originado na concepção política de Gestão Pública Participativa, o “OP” é reconhecido internacionalmente e é uma instituição em Porto Alegre. Em 2004, assumindo o compromisso de manter o modelo participativo símbolo da cidade, José Fogaça foi eleito Prefeito de Porto Alegre. Juntamente com a manutenção do OP, os novos atores com orientação política baseada na Terceira Via, propuseram um novo modelo participativo, a Governança Solidária Local. Ainda que a posição do executivo seja de que, de fato o que ocorre é uma “soma” entre os dois programas, acredita-se que, na verdade, eles estão em disputa. Tratam-se de dois modelos participativos, de origens políticas diferentes, que divergem no que diz respeito a fatores como responsabilidade do Estado, concepção de participação, maneira como os cidadãos atuam em cada programa e papel e caracterização da sociedade civil. Foram estudados os dois programas na atual administração municipal, considerando suas concepções políticas de origem, a Gestão Pública Participativa, no caso do OP, e a Terceira Via no caso da Governança, como tipos ideais weberianos e, através de análise documental e entrevistas não estruturadas, foram analisadas a estrutura e funcionamento dos dois programas participativos nesta gestão. Considera-se a partir da análise realizada que, ainda que algumas ações desfavoreçam o Orçamento Participativo e que a Governança Local seja a prioridade do atual governo, ambos são elementos estratégicos para a Prefeitura de Porto Alegre.

ABSTRACT

Porto Alegre's Participatory Budgeting is considered a transforming experience in Brazilian political management. Born from a political concept of participation in the public management, is a program recognized internationally and a institution in Porto Alegre. In 2004, making a commitment with its maintenance, José Fogaça was elected mayor. In association with the Participatory Budgeting maintenance, the new political actors proposed a new participatory model, Local Solidary Governance. The administration's position is that, in fact, the two programs are "together", but they are two models that are different in their origin, in their conception of State responsibility, idea of participation and who is and what does the civil society. The models were studied from their political conceptions taken as *ideal types* and analyzed with documental analysis and non-structured interviews. The objective was to analyze the structure and functioning in the models that are occurring in this administration. We think, considering the analyses, that some actions taking by the administration impair the participatory budgeting and that the governance is its priority. However they are strategic elements for this administration.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
1.1	JUSTIFICATIVA PARA O ESTUDO	13
2	OBJETIVOS	15
2.1	OBJETIVO GERAL	15
2.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	15
3	GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA.....	16
4	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	19
5	TERCEIRA VIA	22
6	GOVERNANÇA.....	26
7	PARTICIPAÇÃO.....	29
8	MÉTODO.....	32
8.1	CONCEPÇÃO DE PESQUISA	32
8.2	COLETA E ANÁLISE DOS DADOS.....	32
9	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO APÓS 2005 E GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL	35
9.1	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	35
9.2	GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL.....	46
10	ANÁLISE DOS DADOS	57
10.1	CATEGORIAS DOS TIPOS IDEAIS	57
10.2	RELAÇÕES ENTRE OS PROGRAMAS	67
11	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
	REFERÊNCIAS	78
	ANEXOS	84

1 INTRODUÇÃO

O Orçamento Participativo é considerado uma experiência transformadora na gestão pública brasileira. O histórico desse modelo no Brasil tem sua origem nos anos 80, ligado a partidos de esquerda. No caso de Porto Alegre, o início do Orçamento Participativo (OP) aconteceu com a eleição do Partido dos Trabalhadores (PT) para a Prefeitura, em 1989. O PT esteve na prefeitura da capital gaúcha por quatro mandatos consecutivos, até o fim do ano de 2004. Durante essa trajetória, o partido manteve o OP como marca de sua gestão e o modelo obteve, de forma geral, reconhecimento e possibilidade de ajustes ao longo desses 16 anos.

A eleição, em 2004, do ex-senador José Fogaça para prefeito pela coligação de partidos liderada pelo Partido Popular Socialista (PPS), ocorreu a partir de uma campanha baseada na proposta de mudança para Porto Alegre. “Manter o que está bom e mudar o que é preciso” foi o slogan. Dentro dessa proposta, o eleito, de orientação política calcada na social democracia (Terceira Via), incluiu o OP como um dos elementos que seriam mantidos na nova administração. Houve um compromisso explícito com o Orçamento Participativo que seria uma das “coisas boas” da administração petista na cidade durante seus 16 anos de trajetória. O OP foi mantido como um programa do governo sendo, como antes, a instância de participação onde são decididas as alocações de recursos e prioridade de investimentos de parte do orçamento municipal a partir da participação da comunidade, inicialmente de forma direta e após por representação.

A nova administração tomou posse em 2005 abalizada em palavras como “governança”, “responsabilidade social”, “participação” e “co-gestão”. Além do OP, o atual governo conta com outro programa participativo, a *Governança Solidária Local (GSL)*. Idealizada e apresentada como base da administração de José Fogaça, a Governança objetiva, de acordo com o governo, “somar esforços” ao já consolidado OP como forma de atender a sociedade para o desenvolvimento sustentável.

O que ocorre então, é que estão juntos dois programas participativos na atual administração. Mais do que modelos diferentes sob o ponto de vista operacional, ou seja, em sua estrutura e funcionamento, o Orçamento Participativo e a Governança Solidária Local são modelos diferentes sob o ponto de vista político. São modelos que estão em disputa e não em paralelo como infere o governo. Este respondeu a diversos questionamentos sobre qual seria o futuro do OP na atual administração e ainda se a GSL não virá, no futuro, a suplantar o OP

(BUSATTO, 2005b). O discurso mantém-se na “soma”, fortalecimento e ampliação do OP, além do estabelecimento deste como um dos “atores” da rede da Governança Solidária Local em cada região.

A partir dessas informações, o quadro de referência para o presente estudo é, então, o seguinte (figura 1): o Orçamento Participativo chega em 2004 operado pelos atores do PT, e é legitimado e institucionalizado como uma experiência de gestão pública que, mesmo com críticas, obtém reconhecimento em nível internacional, e que tem como base, entre outras, idéias de autonomia do processo de participação em relação ao governo (WAMPLER, 2003) e partilha de poder (FEDOZZI, 2000). A partir de 2005, chega à prefeitura um novo grupo de atores, que assume um compromisso estratégico com o Orçamento Participativo e que propõe um modelo ou programa de participação, a Governança Solidária Local, paralelamente ao OP.

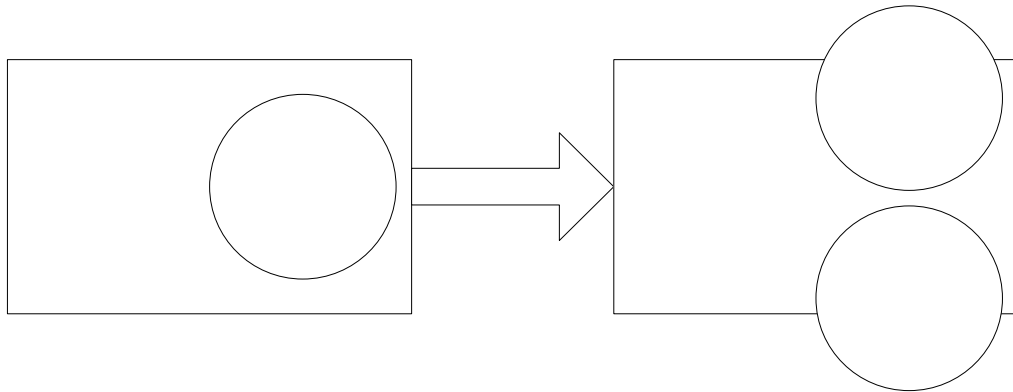


Figura 1: Quadro de referência para o estudo

A seguir é descrito o histórico do Orçamento Participativo em Porto Alegre, como forma de caracterizar o objeto do estudo, explicitando, especificamente no caso da capital gaúcha, os pontos positivos e as principais críticas do modelo durante os 16 anos em que ficou sob a administração do Partido dos Trabalhadores.

Ao longo dos 16 anos no governo de Porto Alegre, o PT, como parte da coligação “Frente Popular”, foi o grupo que operou o OP como instrumento de gestão pública, passando por diversas fases em sua história. Conforme Fedozzi (2001), o OP teve em Porto Alegre quatro fases marcantes: a primeira (1989/90) identificada pela inexperiência dos atores envolvidos, a presença da frustração das comunidades e dificuldades de institucionalizar a participação; a segunda (1990/91), quando ocorrem modificações internas e montagem de estrutura político-administrativa específica para a participação que possibilitaram a retomada do processo participativo e criação de instâncias institucionais permanentes de participação; a

GESTÃO
PÚBLICA
PARTICIPATIVA

Orçamento
Participativo

terceira (1991/92), quando se consolida a dinâmica da participação comunitária e observa-se significativo crescimento quantitativo da participação; e, a última fase (1993/95), quando foram realizadas novas modificações, com maior abertura à participação e a consagração do modelo de participação. Wampler (2003) reforça essa colocação, destacando que, mesmo sendo referência para os entusiastas dos processos participativos, o OP de Porto Alegre teve sua consolidação apenas a partir de seu quarto ano e tendo em 2002, seu décimo quarto ano “uma estabilidade que poucas instituições experimentais têm atingido no Brasil”.

Em seu início, além da inexperiência do novo governo, a aguda crise financeira em que se encontrava o Estado impediu a realização de investimentos (FEDOZZI, 2001, p.127; NAVARRO, 2003, p.93), comprometendo ainda mais as possibilidades de sucesso da iniciativa do PT. Como consequência, foi estabelecido um plano de obras que não foi cumprido, frustrando expectativas e diminuindo a participação nos anos seguintes. Como fatos marcantes dessa primeira fase, estão a definição das 16 regiões do OP através do debate com as lideranças comunitárias e criação da Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) e Gabinete de Planejamento (GAPLAN) vinculados diretamente ao Gabinete do Prefeito e do Conselho Municipal do Plano de Governo e Orçamento (CIDADE, 2002).

Na segunda fase, conforme Fedozzi (2001, p. 127), a soma da superação da crise financeira com mudanças político-administrativas internas ao executivo permitiu o encaminhamento do processo de discussão do orçamento público de forma diferenciada em 1990. Foram incorporadas concepções de *planejamento estratégico*¹, trazendo alterações organizacionais significativas (FEDOZZI, 2001, p. 128, grifos no original). O início da montagem de um arranjo institucional específico de participação do orçamento, a introdução de uma *metodologia para a distribuição dos recursos de investimentos* entre as regiões da cidade e para a escolha das prioridades orçamentárias (FEDOZZI, 2001, p. 128, grifos no original) e a ocorrência de avanços na instituição de instâncias representativas para a discussão específica do orçamento, originando o Conselho do Orçamento Participativo também marcaram essa segunda fase. A metodologia dos investimentos baseou-se na introdução de critérios objetivos para a escolha das regiões prioritárias que receberam recursos para investimentos. Os critérios foram: (1) mobilização popular da região; (2)

¹ Conforme Fedozzi (2001), neste caso, o planejamento estratégico tem sua fonte em Carlos Matus que considera a interação do planejamento com a realidade social. Para Matus (1996; 1996b; 1997), o planejamento deve considerar problemas presentes na realidade percebida pelos atores sociais e, através de operações entre os interessados, buscar as soluções, ao contrário do planejamento tradicional, que pressupõe situações ideais, ações setorializadas e sujeitos que não fazem parte daquilo que planejam.

importância da região; (3) carência da região em infra-estrutura urbana e serviços e; (4) população em áreas de carência máxima (FEDOZZI, 2001, p. 129).

Uma efetiva retomada da participação popular, com aumento da credibilidade dos moradores; uma maior nitidez no processo e na estrutura que vinham sendo construídos no OP e um aperfeiçoamento da metodologia para a distribuição de recursos estão presentes na terceira fase da história do OP. As mudanças na metodologia incluíram a retirada dos dois primeiros critérios devido ao excessivo grau de subjetivismo envolvido em suas determinações e possíveis distorções e contou com a adoção de dois novos critérios: “prioridade de investimento escolhido pela região” e “população total da região”. Nessa fase consagra-se então, a metodologia do OP para a distribuição dos recursos de investimentos, baseada (a) na escolha das prioridades orçamentárias por *setor de investimentos* (p. ex: saneamento, pavimentação etc.) e (b) na utilização de *critérios objetivos, impessoais e universais* para a distribuição dos recursos entre as regiões (FEDOZZI, 2001). O Conselho do Orçamento Participativo consolida-se como instância institucional de mediação e processamento das demandas prioritárias de investimentos e representa a síntese do processo participativo.

A partir do início da segunda gestão do PT, em 1993, abre-se a quarta fase do OP (1993/95). Definida como uma fase em que há uma complexidade na dinâmica do processo e contínuo crescimento da participação. São criadas as Plenárias Temáticas baseadas na discussão de políticas setoriais e globais, seguindo as mesmas regras das Plenárias Regionais. Essa nova modalidade de participação ampliou a participação por envolver mais atores e interesses no processo (FEDOZZI, 2001; NAVARRO, 2003). De acordo com Navarro (2003, p. 94), as temáticas serviram também como mecanismo de atração para a classe média que encontrava aí espaço para seus interesses, mais gerais do que locais. Houve ainda, nessa fase, uma ampliação das estruturas de gestão no OP, a partir das pressões dos representantes comunitários, ansiosos por participar mais intensamente da direção do OP e a volta da polêmica em torno da regulamentação do OP.

Seguindo até 2004, o OP sofreu algumas modificações em seu ciclo (2002), contando com uma *Rodada Única* de Assembléias para a participação direta nos meses, ao invés das duas rodadas anteriores. Tendo o PT contado com a permanência da Prefeitura de Porto Alegre por mais dois mandatos, o modelo de participação tornou-se maduro, consolidando sua estrutura, níveis de participação e estabelecendo-se como a experiência mais significativa de participação popular no país (GRAZIA, 2003). O processo do OP é detalhado no anexo 1.

Baierle (2004, p. 17-18), em um resumo crítico da experiência do OP em Porto Alegre, tece considerações que englobam os aspectos da experiência em seu caráter transformador, em suas características de espaço público e nas relações estabelecidas entre os diferentes atores presentes na cidade inevitavelmente envolvidos no OP. Entre as considerações mais significativas para a referência aqui adotada estão: a do espaço do OP como uma nova forma de exercício de poder, com eixo no civismo ativo e no radicalismo democrático; a dos atores envolvidos como absolutamente desiguais, nada neutros e envolvidos nos dramas dos bairros pobres da cidade; a dos empresários e classe média não excluídos *a priori*, que também se beneficiam com os investimentos envolvidos no OP, mesmo que indiretamente; e a do OP como instrumento de justiça social, pois aí encontra-se um espaço de processamento político para lutas populares.

Muitos são os entusiastas do Orçamento Participativo, especialmente com a experiência em Porto Alegre que, dentro de um contexto favorável e acompanhando o histórico caráter de associativismo na cidade (FEDOZZI, 2000; 2001; AVRITZER, 2003), mostrou-se uma experiência de sucesso e reconhecimento internacional (BAIOCCHI, 2001; AVRITZER, 2003; GRAZIA, 2003; NAVARRO, 2003). Entretanto, o OP de Porto Alegre não ficou livre de críticas e de apontamentos do que seriam suas maiores falhas e aspectos a serem revistos. Por ter nascido ligado ao governo do PT, a experiência ficou marcada como “inovação petista” (NAVARRO, 2003, p.119), mantendo-o preso a uma órbita partidária específica e dando origem o que o autor considera um “clientelismo de novo tipo”, ou seja, um clientelismo de quadros ou “partidário”:

a inexistência de isenção de cunho partidário tira sua potencialidade universalizante e, ao mesmo tempo, impede que outros interesses adentrem tais espaços, disputem suas demandas e arranjos societários e, também, estabeleçam formas procedimentais que efetivamente possam alcançar representatividade social e, portanto, irrepreensível legitimação social (NAVARRO, 2003, p. 119).

Além do “novo clientelismo”, Navarro destaca em sua crítica ao OP que a participação no caso de Porto Alegre ocorre de forma restrita, ou seja, existe um limite numérico de participação, bem como da identidade daqueles que participam (apud AVRITZER, 2003, p.27). Na opinião de Navarro (2003, p.121) o OP ainda não se concretizou como sinônimo de efetiva esfera pública e, mantendo-se preso ao “localismo paroquial do OP demandista” está distante da realidade. O autor considera ainda, que o processo participativo através do OP teria chegado a um “teto de crescimento”, se comparado com sua instituição no final dos anos 80, sendo os fatores limitantes, segundo Navarro (2003), a “deliberação”, composta por

diversos discursos, mas em prática que se distancia de seus participantes; a “sofisticada arquitetura operacional que poucos realmente entendem”; a “participação” no que se refere a quem participa e em seu significado como possibilidade real e não mero “processo rotinizado”; e a constituição de fato da “esfera pública não estatal” a que se propõe, livre do “novo clientelismo” e com verdadeiro “potencial universalizante”.

Misoczky (2000; 2002) questiona o acúmulo de recursos de poder pelo Executivo no processo, a dificuldade em incorporar demandas de alguns grupos sociais, como moradores de rua, usuários de drogas, portadores de sofrimento mental, na medida em que a participação nesse caso privilegia os que possuem “capacidade de organização e vocalização de suas demandas” (idem, 2002, p. 114).

Assumem-se aqui as opiniões dos autores que analisam o OP como possibilidade de ampliação democrática, de justiça redistributiva e de transparência no governo (FEDOZZI, 2000, 2001; AVRITZER, 2003; WAMPLER, 2003), bem como de instância de debates (e embates) políticos, onde há negociação e disputa e não, necessariamente, consenso. Assim, acredita-se que, ainda que se concorde com as críticas do “clientelismo reverso”, de um aparato de difícil entendimento e apropriação pela cidade de forma mais ampla e da baixa participação (NAVARRO, 2003), a experiência é importante como forma de atender as demandas de setores da população da cidade que pelas vias tradicionais de participação representativa continuariam enfrentando o patrimonialismo e o clientelismo e não conseguindo solucionar seus problemas como cidadãos não atendidos, ou atendidos de forma restrita, pelas políticas públicas. Assume-se, também, que a governança, longe de colocar-se em paralelo como “forma de participação”, é como refere Zawislak (2004), uma forma de administração, direção e gestão, ou seja, uma forma, em última análise, de controle. Ao propor a governança como base conceitual, o novo governo propõe também participação, mas de forma diferente da referência do modelo do OP.

Foram analisados o Orçamento Participativo e a Governança Solidária Local na atual administração municipal de Porto Alegre, destacando-se os aspectos de suas estrutura e funcionamento e da relação entre os dois programas participativos, uma vez que entende-se que em sua origem, são programas relacionados a concepções políticas diferentes, e que não estão em paralelo e sim em disputa como instâncias participativas.

No próximo tópico é descrita a justificativa para o estudo, seguida dos objetivos do presente trabalho. Os próximos cinco itens compõem a revisão da literatura que inclui a descrição das concepções políticas dos objetos de estudo, qual sejam, a Gestão Pública

Participativa e a Terceira Via, mais o referencial que envolve os estudos sobre o Orçamento Participativo quando da administração do Partido dos Trabalhadores, bem como referências sobre governança e participação, conceitos chave dos dois programas analisados. O item seguinte, o método do estudo, é seguido da apresentação dos dados obtidos, ou seja, da descrição do Orçamento Participativo no atual governo (a partir de 2005) e da Governança Solidária Local. Após seguem a análise dos dados e as considerações finais.

1.1 JUSTIFICATIVA PARA O ESTUDO

A realização deste trabalho é justificada levando em consideração os seguintes aspectos: contribuição teórica e prática e relevância.

No que se refere às contribuições teóricas, acredita-se, em primeiro lugar, que o aprofundamento do estudo de um caso que envolve não apenas as questões do aparato público, das vertentes administrativas e de ferramentas de gestão, mas também posições e estratégias políticas, e constitui-se em um meio de refletir, avaliar e discutir política, vai ao encontro das colocações de Tragtenberg (2004), que considera o apoliticismo, a “ideologia dos que não tem valores”, uma forma de perda da dimensão das implicações éticas e políticas do conhecimento. Separar os valores, o posicionamento crítico e a consciência política da prática científica é fazer uma ciência sem ação, sem perspectivas, é tornar-se um “delinqüente acadêmico” (TRAGTENBERG, 2004). Em segundo lugar, considera-se a contribuição possível no aspecto relacionado aos estudos em Administração: a partir da constatação da predominância dos estudos em administração de empresas em detrimento dos estudos em administração pública e da falta de localidade na produção acadêmica (PAULA, 2003; MISOCZKY, 2004). O paradigma da administração *de empresas* é hegemônico em Administração fazendo com que o aparato público seja visto com preconceito pelos que estudam administração ou como um setor para o qual possam ser transpostas as ferramentas de gestão privada indiscriminadamente pelos que estão envolvidos na prática administrativa (MATUS, 1996). Já a falta de “localidade” na produção acadêmica e nas práticas, perpetua a importação de modelos internacionais como respostas milagrosas aos problemas administrativos de forma geral (PRESTES MOTTA, 2001). O que ocorre, conforme Paula (2003) é a reprodução de um saber tecnicista cultivado pelo *mainstream* internacional e presente nos livros da indústria do *management*.

Empreender então, qualquer olhar sobre a Administração Pública envolve os seguintes aspectos (MATUS, 1996): ter presente as particularidades da situação política e de seu aparato público correspondente; não transpor referenciais gerenciais para o setor público; e contemplar a multidimensionalidade da política e do espaço público: a realidade não está setorizada como o aparelho burocrático. De acordo com Misoczky (2004, p.10), na Administração Pública, entendida como a prática de gestão em organizações públicas e, ao mesmo tempo, um campo de estudos, estamos envolvidos em “escolhas e ações que precisam considerar os seres humanos em sua plenitude, o modo como agimos coletivamente, bem como as definições e papéis que correspondem ao Estado considerando as vidas em comunidade”.

Quanto à relevância do estudo, entende-se que se relaciona ao caráter do OP como experiência de gestão e âmbito de participação popular mundialmente reconhecido e legitimado e ao aspecto de estudo inicial no que se refere ao novo governo. Ainda quanto a este último aspecto, acredita-se que a contribuição prática aí se encontra, pois abre possibilidades para outros estudos que possam analisar o OP no âmbito do novo governo em todo o período do mandato, que se encerra em 2008, o que não foi possível neste estudo.

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar a estrutura e o funcionamento do Orçamento Participativo e da Governança Solidária Local na atual Administração Municipal em Porto Alegre.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Descrever a estrutura e o funcionamento do Orçamento Participativo na atual administração municipal;
2. Descrever a estrutura e o funcionamento da Governança Solidária Local na atual administração;
3. Analisar a estrutura e o funcionamento dos dois programas através de suas concepções políticas;
4. Analisar as relações entre o Orçamento Participativo e a Governança Solidária Local.

3 GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA

A Gestão Pública Participativa (GPP) é caracterizada como uma visão alternativa de gestão fundada na participação popular e que tem como elementos centrais, além da participação cidadã, a busca de um novo modelo de desenvolvimento para o Brasil, a concepção participativa e deliberativa de democracia e a reinvenção político institucional (PAULA e PRESTES MOTTA, 2003). Tendo sua prática relacionada aos governos das Frentes Populares, constituídas pelos partidos de esquerda, com forte presença do Partido dos Trabalhadores, no país, a GPP é reconhecida como “alternativa” por sua oposição ao modelo gerencial de reforma do Estado, que foi estabelecido como paradigma dominante na administração pública brasileira (PAULA, 2003).

A origem da GPP está, segundo Paula e Prestes Motta (2003), nos movimentos mobilizatórios historicamente existentes no país que tiveram seu auge nos anos 60 durante o governo João Goulart e que, após a repressão do golpe de 64, ressurgiram nos anos 70 a partir da organização das Comunidades Eclesiais de Base que, inspiradas pelos ideais da teologia da libertação e educação popular, contribuíram para a organização de instâncias de mobilização política que estimulavam a participação popular no debate político e contribuíram para a formação de lideranças populares. Os diversos episódios de mobilização que seguiram, com demandas centradas na qualidade de vida e reivindicações junto ao poder público ficaram conhecidos como “novos movimentos sociais” (PAULA; PRESTES MOTTA, 2003).

A partir dos anos 80, seguindo o “campo movimentalista”, onde se encontravam os movimentos populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais, os partidos de esquerda e centro-esquerda e as ONGs (PAULA; PRESTES MOTTA, 2003), o desenho desta visão de gestão pública vai se consolidando, tendo sua base essencialmente na tentativa de “romper com a forma centralizada e autoritária do exercício do poder público” (PAULA, 2003). Firmando a participação popular como seu cerne, a Gestão Pública Participativa conquista espaço a partir da Constituinte, de onde diversos atores políticos emergem para o debate de diferentes propostas de formulação das relações entre Estado e sociedade.

A administração pública buscada na GPP envolve

a garantia de melhorias sustentáveis na qualidade de vida dos cidadãos através de uma estrutura permeável à participação popular e com autonomia para operar em favor do interesse público. Trata-se de estabelecer uma gestão pública que

não centraliza o processo decisório no aparelho do Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação, além de modelar novos desenhos institucionais para conectar as esferas municipal, estadual e federal (PAULA; PRESTES MOTTA, 2003).

O que é constituído a partir desta visão da gestão pública é uma “gestão social” que se entende como uma “ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor” (PAULA; PRESTES MOTTA, 2003), baseada na lógica da democracia e não do mercado.

Cunha (2005, p.22) entende gestão participativa como “governo e comunidade realizando, em conjunto, o planejamento da administração, a tomada de decisões, execução e fiscalização das políticas públicas adotadas”, aduzindo que “parceria” é um dos conceitos centrais em tal concepção política (idem, p.24). No Brasil, a autora associa esse tipo de gestão pública, a qual chama “administração participativa” àquelas que buscam gerir os municípios com “mecanismos específicos de participação popular”, como conselhos, orçamentos participativos e comissões associadas à construção e administração de prioridades locais (idem, p.39), sendo que tais mecanismos seriam exemplos de possibilidade de partilha de poder e com a concepção de co-gestão, conceitos também chave na concepção de uma gestão ou administração participativa.

Dagnino (2004) ao analisar o Brasil no que se refere à sociedade civil, participação e cidadania, identifica a existência de “dois processos políticos distintos”: um projeto de Estado mínimo a partir de 1989 com a eleição de Collor, com encolhimento de responsabilidades sociais do Estado e transferência para a sociedade civil e outro de “alargamento da democracia, que se expressa na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil nos processos de discussão e de tomada de decisão relacionados com as questões e políticas públicas”. Além disso, esse último “processo político”, aposta na ação conjunta de Estado e sociedade civil para o aprofundamento democrático e a partir disso, toma “o princípio de participação da sociedade” como central e como característica distintiva desse projeto (DAGNINO, 2004, p.96).

Milani (2005, p.6) descreve dois modelos de reforma do Estado: no primeiro, com mais fundamento econômico do que político, estão envolvidos aspectos estruturais de reforma do setor público e banalização da participação como ingrediente de democratização das políticas públicas; no segundo, associado aqui à GPP, há a inspiração nos pressupostos da democracia deliberativa, o surgimento da idéia do “público não-estatal”, distribuição de poder

no processo de decisão entre diversos atores, descentralização de decisões e recursos e a participação é central .

Paula (2003) sintetiza a gestão pública participativa em quatro pontos: (a) a busca de um novo modelo de desenvolvimento para o país, que enfatiza a qualidade de vida e a expansão das capacidades humanas; (b) uma reinvenção político-institucional, com o estabelecimento de uma administração pública co-gestionária; (c) a renovação do perfil dos administradores públicos, capazes de pesquisar, negociar, aproximar pessoas e interesses, planejar executar e avaliar numa referência de integração entre a visão administrativa e a política; e, (d) uma concepção participativa e deliberativa de democracia.

Em Porto Alegre, a Gestão Pública Participativa, ou conforme designação de Fedozzi (2000), “Administração Popular” chegou ao governo em 1989 acompanhando uma ascensão dos partidos de esquerda que ocorreu de forma nacional a partir do “esgotamento do projeto econômico da Nova República e pelo fracasso do estado Nacional na resolução das demandas sociais” (FEDOZZI, 2000, p. 50), em um contexto que contava com a elevada expectativa das camadas populares em relação à superação das carências acumuladas até então e do fracasso da tentativa de implementação de um sistema participativo na gestão anterior (FEDOZZI, 2000, p.51).

A implantação do Orçamento Participativo ocorreu ainda no primeiro ano do governo PT, com Olívio Dutra, como resultado

de um complexo cenário sócio-político local e da interação de múltiplas variáveis intervenientes na relação entre os governantes do Município (Executivo e Legislativo) e a população local, especialmente os atores dos chamados movimentos comunitários de Porto Alegre.” (FEDOZZI, 2001, p.97).

Como experiência de gestão, o OP está inserido conceitualmente e historicamente à GPP, estabelecendo-se como uma de suas experiências de democracia deliberativa, que promove um deslocamento da cultura da *tecnoburocracia* (eixo da vertente de reforma “gerencial”) para a *tecnodemocracia* (PAULA, 2003, p. 190, grifos no original). Dentro da visão de possibilitar maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizar a definição das ações públicas, o OP foi, no caso da Administração Popular em Porto Alegre, um objeto que se tornou uma das experiências mais bem sucedidas desta vertente no Brasil (GRAZIA, 2003) e que, conforme Fedozzi (2001) é “interpretado no discurso de diversos atores políticos e sociais como *uma estratégia para a instituição da cidadania no Brasil*” (FEDOZZI, 2001, p.22, grifos do autor).

4 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O Orçamento Participativo é uma modalidade de gestão pública que consiste na participação da população nas discussões e definições do orçamento público, contemplando suas diversas fases (FEDOZZI, 2001; SILVA, 2001; PAULA, 2003; ZANOTELLI, 2003). Segundo Teixeira *et al* (2005), o Orçamento Participativo, presente em centenas de cidades brasileiras, é um dos instrumentos de “uma gestão democrática capaz de assegurar a participação social e de garantir à população maior acesso a equipamentos e serviços urbanos e condições dignas de vida” e como suas possíveis conquistas os autores destacam, entre outras, a transparência, o maior controle social do orçamento e finanças, um aumento na legitimidade da administração municipal, a partilha do poder entre poder público e sociedade, mobilização de setores sociais e ampliação da esfera pública. Spink (2003, p. 7) infere que os orçamentos participativos criam mecanismos de representação distrital, fóruns de negociação dos mais variados tipos e levam as pessoas a verem a importância do processo orçamentário. Além de, como coloca Santos (2003, p. 7) e Avritzer (2003, p.14), contribuir para uma maior articulação entre democracia representativa e democracia participativa.

O OP para Fedozzi (2000; 2001), é uma experiência que tem como efeito romper com a tradição patrimonialista de gestão do orçamento público e também com o monopólio tecnocrático das decisões orçamentárias e seu desenvolvimento assenta-se em três princípios básicos: (a) regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; (b) um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, que perfazem um ciclo anual de atividades públicas de orçamento do Município; e, (c) um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade.

Para Avritzer (2003), a base do OP são quatro elementos: cessão da soberania pelos detentores de poder a partir de um processo representativo local; reintrodução de elementos de participação local (conselhos, assembleias etc.); auto-regulação soberana, com definição de regras pelos próprios participantes; e tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos. Além disso, o autor considera que o OP, em Porto Alegre, consegue, ao contrário de outros modelos participativos, que a participação se aproxime da configuração sócio-econômica da cidade, evitando que setores da classe média se apropriem do processo participativo (2003, p.28).

Gret e Sintomer (*apud* AVRITZER, 2003, p. 19) consideram que o OP questiona um modelo de democracia baseado nos três poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário. Para esses autores, o OP em Porto Alegre criou um “quarto poder, o dos cidadãos que assumem diretamente o processo de tomada de decisão”.

Wampler (2003, p. 61) vê o OP como uma inovação e uma forma de oferecer aos cidadãos a oportunidade de envolvimento direto nas questões públicas, a esperança de justiça redistributiva e a possibilidade de reforma dos processos decisórios nos municípios e estados brasileiros. Seu conceito sobre o OP (p. 63) é de que se constitui como (a) uma força inicial de transformação social, (b) uma instituição democrática e (c) uma instituição de elaboração de políticas públicas. Em relação à transformação social, Wampler (2003, p.64) considera ainda, que o OP carrega o potencial para “educar, transferir poder e socializar os participantes”, que pode ser conceituado como uma “escola” onde:

os cidadãos adquirem uma compreensão sobre o que os governos fazem, sobre o que os governos não podem fazer e sobre como eles, cidadãos, podem apresentar seus interesses e demandas para os representantes públicos. [...] A participação dos cidadãos comuns nas decisões cotidianas de seus governos locais é um momento ímpar, um divisor de águas, na política brasileira. Dessa forma, nós podemos conceituar o OP como uma instituição que tem o potencial de transformar a vida dos cidadãos comuns na medida em que abre esferas, previamente restritas, de tomada de decisão governamental.

Como instituição democrática, Wampler (2003, p.65) considera que o OP aparece como centro de disputa política em que diferentes atores políticos, com interesses diferentes são forçados a negociar no seu interior. É uma esfera pública que possibilita a deliberação, a negociação e o monitoramento. Finalmente, como instituição de elaboração de políticas públicas, é uma estrutura que permite a aproximação dos cidadãos do processo de elaboração e implementação de políticas públicas e do orçamento, antes dominados por um pequeno grupo, constituindo-se em verdadeiras “caixas pretas”; o trabalho no espaço público permite a identificação e escolha dos projetos que devem ser implementados, construindo-os de forma transparente e mais próxima da comunidade.

Sendo Porto Alegre uma “paradigmática cidade de referência” para o OP (PORTO ALEGRE, 2004, p. 9), muitos interessados a cercam para conhecer a experiência. De acordo com Baierle (2004, p. 16), o interesse em relação ao OP ocorre sob dois aspectos: o que engloba o processo e os seus sujeitos e o que se refere à fórmula do OP. Neste último encontram-se, segundo o autor, o aspecto de “engenharia institucional” e os mecanismos de

funcionamento. Sobre o primeiro, o qual também é o interesse do presente estudo, o autor destaca a referência do OP como:

“Escola de Cidadania”, pelo seu lado social e político, pela inversão de prioridades e o investimento na melhoria das condições de vida das classes populares, a ruptura com o clientelismo, a formação de um público de sujeitos ativos nos espaços públicos regionais e temáticos (BAIERLE, 2004, grifos no original).

Baierle (2004, p. 17-18), em um resumo crítico da experiência do OP em Porto Alegre, que se considera de extrema consonância com o estudo aqui pretendido, tece considerações que englobam os aspectos da experiência em seu caráter transformador, em suas características de espaço público e nas relações estabelecidas entre os diferentes atores presentes na cidade inevitavelmente envolvidos no OP. Entre as considerações mais significativas para a referência aqui adotada estão: a do espaço do OP como uma nova forma de exercício de poder, com eixo no civismo ativo e no radicalismo democrático; a dos atores envolvidos como absolutamente desiguais, nada neutros e envolvidos nos dramas dos bairros pobres da cidade; a dos empresários e classe média não excluídos *a priori*, que também se beneficiam com os investimentos envolvidos no OP, mesmo que indiretamente; e, a do OP como instrumento de justiça social, pois aí encontra-se um espaço de processamento político para lutas populares.

5 TERCEIRA VIA

Neste ponto, descrevem-se as principais idéias e paradigmas conceituais do programa da Terceira Via de Anthony Giddens (2001; 2005), seguido de suas críticas, para o que são trabalhadas as referências de Lima e Martins (2005) e as descritas pelo próprio Giddens (2001).

A “Terceira Via”, também referida como centro radical, centro-esquerda, nova esquerda, nova social-democracia, social-democracia modernizadora ou governança progressiva (LIMA & MARTINS, 2005, p.43) é um programa de definições político-econômicas idealizado por Anthony Giddens (2003; 2005), que tem como objetivo “a reforma ou governo do capitalismo por intermédios de mudanças na política e na economia” (LIMA e MARTINS, 2005, p. 44). É uma concepção político-econômica que se refere a “uma estrutura de pensamento e de prática política que visa adaptar a social-democracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas (...) e é uma tentativa de transcender tanto a social-democracia do velho estilo quanto o neoliberalismo” (GIDDENS, 2005, p.36). Para Giddens (2005, p. 74), a terceira via visa “ajudar” os cidadãos a “abrir caminho através das revoluções do nosso tempo”: a *globalização*, as *transformações na vida pessoal* e o *relacionamento com a natureza* (p. 74, grifos do autor)

A reforma do Estado é considerada o “princípio orientador básico da política da Terceira Via” (GIDDENS, 2005, p. 79), e tem como base um “movimento para além da esquerda e da direita”, pois a proposta para o Estado não pode nem ser a de redução, como no neoliberalismo, nem de expansão, como na social-democracia:

Os neoliberais querem encolher o Estado; os social-democratas, historicamente, têm sido ávidos por expandi-lo. A terceira via afirma que o que é necessário é reconstruí-lo – ir além daqueles da direita “que dizem que o governo é o inimigo”, e daqueles da esquerda “que dizem que o governo é a resposta” (GIDDENS, 2005, p. 80).

De maneira geral, para Giddens (2001, p.165), a postura central, independentemente da adoção do termo “terceira via”, é a de “fazer com que os valores de centro-esquerda sejam considerados em um mundo submetido a profundas mudanças”, o que implica que sejam “reconectadas” as esferas do Estado, da sociedade e do mercado por meio de um “novo contrato social” que incorpore os direitos e responsabilidades dos cidadãos; os temas do

capital social, de reforma do *welfare state*, da igualdade, justiça social, renovação da democracia e do Estado, em um posicionamento “além da esquerda e da direita” (2001; 2005).

A “crise da democracia”, para Giddens (2005, p. 81), é originada pelo fato da democracia não ser “suficientemente democrática”, o que implica que o Estado e a “governança”² sejam ajustadas para responder a esta crise através de: descentralização; expansão da esfera pública, com transparência e abertura; elevação da eficiência administrativa, buscando a referência de resposta à mudança das organizações empresariais, ou seja, buscando soluções, quando necessário, no mercado; “experimentação com a democracia”, introduzindo outras formas além do processo ortodoxo de votação; e, “administração do risco”, regulando e enfrentando as mudanças científicas e tecnológicas;

A sociedade civil é “parte básica” da política de terceira via, conforme Giddens (2005, p.88) e é a única capaz de “restringir o poder dos mercados e do governo”. Ao governo cabe fortalecer essa esfera em busca da “renovação cívica” e o poder local para um maior senso de solidariedade e “comunidade” e, ao mesmo tempo, proteger os indivíduos dos conflitos de interesses presentes na sociedade civil:

O governo deve manter um papel regulamentador em muitos contextos, mas tanto quanto possível deve se tornar um facilitador, proporcionando recursos para que os cidadãos assumam a responsabilidade pelas conseqüências de seus atos (GIDDENS, 2001, p. 167).

Para a consolidação deste papel, o conceito de “governança” é central, pois é o que possibilita a expansão da ação administrativa e gerencial para além do governo e como forma de permitir o controle em duas vias: por parte da sociedade em relação ao governo e do governo sobre a sociedade, numa “parceria” que deve ser constante (GIDDENS, 2005, p.43). Esse conceito é o que mais identifica as “capacidades administrativas e reguladoras” (GIDDENS, 2005, p. 43) estabelecidas no contexto da globalização que não mais estão associadas com “o” governo em sua forma nacional, mas com uma reunião mais abrangente de “poderes” que agem em colaboração (idem, p.42). A “parceria” entre governo e sociedade civil aparece como item da “renovação” desta última e tem como objetivo facilitar e “controlar” tanto a ação do governo quanto da sociedade civil (GIDDENS, 2005, p. 86). Por

² Tradução do inglês *governance*, termo para o qual adota-se daqui em diante a palavra “governança”.

fim, os capitais social e humano, “essenciais para o sucesso econômico” (GIDDENS, 2001, p.58) dizem respeito à rede social e aos cidadãos como uma possibilidade de “investimento” para obtenção de “apoio social” e “desenvolvimento” (idem, p.83).

Como crítica à Terceira Via, Giddens define seis categorias, que agrupariam as principais oposições, independentemente de sua origem (2001, p.31-34): falta de definição como projeto político; falta de visão adequada da esquerda e conseqüente deslocamento para a direita; aceitação da estrutura básica do neoliberalismo, em especial ao que se refere ao mercado; marca de sua origem anglo-saxã, que restringe a utilização de tais políticas em locais ou contextos diferenciados; falta de nitidez em relação a política econômica, exceto pelo aceite dos ditames do mercado; constatação apenas dos problemas ecológicos e não a definição de meios para enfrentá-los.

Lima e Martins (2005) estão entre os críticos deste programa político-econômico e, de início, não observam o caráter de “alternativa aos efeitos negativos do neoliberalismo e das insuficiências da social-democracia”, mas sim “uma nova agenda político-econômica para o mundo nos limites do capitalismo” (p.43). Os autores concluem que a Terceira Via assume o caráter da democracia apenas como categoria política de participação formal, livre iniciativa individual e possibilidade de diálogo (p.47), deixando de lado a controvérsia em relação a contradição da participação política com a apropriação privada dos bens sociais, ou seja, não se referindo, em nenhum momento, à “superação de mecanismos de poder” (LIMA e MARTINS, p. 47). Para os autores, longe de estar além do conservadorismo e de ser radical, a Terceira Via compartilha os princípios da doutrina liberal (p.57), defendendo que a produção de políticas gerativas e o desenvolvimento do capital social assegurariam a igualdade e a inclusão social.

No que se refere à visão da sociedade civil de Giddens, Lima e Martins (2005, p.52) criticam a proposição do autor de que o mundo está arranjado como tal em resposta à “incertezas artificiais” e não como produto do poder humano; as mudanças do mundo são “um dado estabelecido, irreversível e sem contradições” e não produto de um embate histórico pelo poder em uma sociedade de classes. Lima e Martins (2005, p. 53) destacam, inclusive, que a “coesão social” ao invés do contexto de conflito é o ideal na perspectiva da terceira via, perdendo-se assim a dimensão da sociedade civil como “arena de antagonismos sociopolítico-econômicos e de disputas pela hegemonia (idem, p.54)”.

O argumento central, destacado por Lima e Martins (2005, p. 58), presente tanto no neoliberalismo quanto na terceira via em relação ao Estado é o da “eliminação de qualquer

política estatal que imobilize o indivíduo, gere obstáculos à expansão do mercado e crie dificuldades para o pacto entre capital e trabalho”. O Estado aparece como “sujeito” e como instância “imparcial e imune aos interesses particulares”, com capacidade de discernir entre valores universais e naturais para governar.

Em resumo, os autores (2005, p. 61) afirmam que a concepção objetiva: (a) construir uma consciência política que não permita a compreensão do indivíduo de seu papel sociopolítico-econômico; (b) induzir a percepção de que é possível definir os próprios objetivos e metas independentemente das condições concretas; e, (c) orientar e estimular a possibilidade de associação a um ou outro indivíduo para participação em processos políticos mais simples.

6 GOVERNANÇA

A origem do que é governança está ligada à Teoria da Firma de Ronald Coase (MILANI e SOLINIS, 2002; ZAWISLAK, 2004) e corresponde à busca por estabelecer estruturas alternativas à hierarquia da firma como forma de fugir dos custos de transação do mercado, otimizando os resultados da firma e resultando na substituição da integração hierarquizada das firmas por uma organização global em rede (MILANI e SOLINIS, 2002, p. 271).

Milani e Solinis (2002, p. 272) descrevem um histórico da palavra, que vinda da empresa, foi aplicado para as relações de poder e organizações locais, sendo usado o termo “governança local”; após os debates, nos anos 70, sobre a crise do Estado e da “governabilidade”, nos anos 80, o Banco Mundial retoma o vocábulo *governança* dentro de um discurso de “cooperação internacional” e como forma de intervir no campo político em países em desenvolvimento com o objetivo de implantar reformas de Estado sob o paradigma do “New Public Management” (MILANI; SOLINIS, 2002, p. 273) e estabelecendo, ainda, os termos “boa governança” ou “bom governo” (SANTOS, 1996, p.6)

De acordo com Barten et al (2002), a governança democrática, ou simplesmente “governança”, é de fato um “guarda-chuva conceitual”, que abarca desde a perspectiva pluralista, de governança como a “possibilidade de participação e influência de todos os atores sociais, mesmo em condições desiguais” até a “governança como instrumentalização da sociedade em função de interesses dominantes representados no Estado”, presente em algumas teorias marxistas (STOKER e HOLDEN apud BARTEN et al, 2002). Saldomando (1998 apud BARTEN et al, 2002), fala de governança como uma maneira de compatibilizar o regime de acumulação capitalista para reproduzir a ordem social, “canalizar” a pluralidade de interesses, de reações contra mudanças e gerenciar conflitos.

Milani e Solinis (2002, p. 274) descrevem, a partir de Rhodes (1996), seis “visões de governança” que destacam como as principais entre a literatura acadêmica produzida sobre o conceito:

Visão	Idéia
Estado Mínimo	Necessidade de redução dos déficits públicos; nova forma de intervenção pública; papel do mercado nos serviços públicos
Corporativa	Necessidade de eficácia e <i>accountability</i> nos serviços públicos
New Public Management	Introdução de métodos de gestão do setor privado e de medidas incitativas no setor público
Boa Governança	Norma que supõe a eficácia dos serviços públicos, privatizações, rigor orçamentário e descentralização administrativa
Sistema Sociocibernético	Co-estratégias: co-gestão, co-regulação, parcerias público-privadas. (Base na complexidade, dinâmica das redes e complexidade dos atores)
Redes Organizadas	Estado é <i>um</i> ator e não o único no sistema mundial. Os atores em redes integradas e horizontais modelam o sistema através do desenvolvimento de suas próprias políticas

Quadro 1: Visões de Governança

Fonte: adaptado de Rhodes, 1996.

Santos (1996, p.7) resume a idéia do conceito de governança incorporado pelo Banco Mundial como “o modo como a autoridade é exercida no gerenciamento dos recursos do país em direção ao desenvolvimento”. Ao analisar a capacidade governativa, contrapondo os conceitos de *governança* e *governabilidade*, a autora chama a atenção para a relação dos dois conceitos com a capacidade de governar. A governança, inicialmente simplificada aos aspectos da máquina estatal, da operação do governo, deixava de lado aspectos essenciais para debates sobre a capacidade governativa. Para Santos, na medida em que as discussões sobre governança passam a incorporar os aspectos políticos, de articulação e cooperação dos “atores sociais e arranjos institucionais”, da agregação e articulação de interesses, bem como das redes sociais e associações, há uma ampliação do conceito e este se aproxima, então, do conceito de “governabilidade” (idem, 1996, p. 8).

Araújo (2002, p. 5) diz que, de forma geral, a governança é entendida como “a capacidade que o governo tem para formular e implementar suas políticas”, levando-se em consideração os aspectos financeiros, gerenciais e técnicos, além das metas coletivas definidas no programa de tal governo. Para Araújo, a fonte da governança não são os cidadãos ou a cidadania organizada, mas um “prolongamento desta”, através dos agentes públicos que operam as políticas públicas e possibilitam sua formulação e implementação corretas. Além disso, o autor infere que para uma governança possível, é necessário um “mínimo de governabilidade”, sendo a governança aquela com os aspectos essencialmente operacionais ou instrumentais, englobando aquilo que diz respeito ao “aparelho do Estado”, tais como finanças e administração e a governabilidade a que englobar os aspectos referentes à Reforma do Estado como um todo, incluindo as relações Estado-sociedade, Estado-mercado e entre governo, poderes e funções estatais.

Para Zawislak (2004, p. 185, nota 4) governança nada mais é do que um sinônimo para “administração, direção ou gestão”.

7 PARTICIPAÇÃO

Participação é uma palavra e um conceito muito presente, em especial, após o processo de redemocratização do país. Essa presença massiva, no entanto, vem acompanhada de confusão conceitual e desinformação, fazendo com que nem sempre se tenha claro de que participação estamos falando (GOHN, 2003; BROSE, 2002).

Gohn (2003), em seu estudo sobre os Conselhos Gestores, propõe a pergunta: “O que é afinal *participação?*” (GOHN, 2003, p. 13, grifos da autora). A autora comenta que “participação” é uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade e que entender os processos de participação e sua presença nas políticas públicas permite um entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira e nos leva às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e cidadania (idem, p. 14). Destaca ainda que “participação” é encontrada nas ciências sociais como “noção, categoria ou conceito desde os primórdios de seu desenvolvimento” e que a palavra ganhou, nas últimas décadas, o “estatuto de uma medida de cidadania e está associada a uma outra categoria, a da exclusão social” (GOHN, 2003, p. 27).

A participação é entendida de diversas formas, entretanto, dá origem a significados, estratégias e interpretações distintas (GOHN, 2003, p. 15). Entre estas formas, segundo a autora, estão a liberal, a autoritária, a revolucionária e a democrática.

Como parte da concepção liberal, a participação busca o fortalecimento da sociedade civil para “evitar a ingerência do Estado” e abarca como suas derivadas a participação corporativa e a participação comunitária (GOHN, p. 15). Aqui os grupos organizados na sociedade participam no interior do aparelho do Estado de forma que as esferas públicas e privada se fundam. Tanto nesta, a comunitária, quanto na corporativa, o paradigma contempla a participação como movimento do indivíduo, baseada na referencia liberal de igualdade, onde não estão questões de diferenças de raça, etnia, classe etc. (GOHN, 2003, p. 17). Na forma autoritária, a orientação está na integração e no controle social da sociedade e da política, ficando a “arena participativa” restringida às políticas públicas, em ações “de cima para baixo” visando dirimir conflitos. Nas participações democráticas, a soberania popular é o princípio regulador, sendo a participação um movimento que é desenvolvido tanto no plano da sociedade, em movimentos sociais organizados, quanto no plano institucional.

No âmbito da ciência política, de acordo com Brose (2002), a *participação* e a *transparência da coisa pública* são os eixos da descentralização do Estado, cada vez mais disseminada na comunidade internacional (p. 12, grifos no original), sendo que essa participação, segundo o autor, implica na ampliação de poder da população na escolha e na proposição de diretrizes para o governo; enquanto a transparência implica na prestação de contas e justificativa do governo para com suas ações.

Para Prestes Motta (1984, p.10), a participação é “um conceito ambíguo que reflete realidades múltiplas”, assim, seu entendimento ou definição, estão relacionados ao contexto em que a participação está inserida. O autor entende que participação evoca e envolve a proximidade com o poder, mas não, necessariamente, de ter o poder. Entretanto, mesmo a “proximidade” envolve questões técnicas, organizacionais e econômicas e sugere “níveis de participação” (PRESTES MOTTA, 1984, p.11).

Arnstein (1969) acredita que a participação cidadã dá poder ao cidadão, ou melhor, a redistribuição de poder a partir da real participação é o meio pelo qual os “não-cidadãos”, excluídos dos processos políticos e econômicos, podem induzir “reformas sociais” que os possibilitem a compartilhar os “benefícios da sociedade” (ARNSTEIN, 1969, p. 2). Para o autor, a participação sem a redistribuição de poder é frustrante para aqueles que não tem o poder e permite aos atores que controlam os processos, de declararem que “todos os lados foram considerados”, mas de fato, o resultado final beneficia aqueles que detêm o poder, mantendo o *status quo* (idem, p.2). Essa visão é compartilhada por Brose (2002, p.14) que acrescenta ainda que a participação “não é neutra (...), é mudança, é distribuição de poder”, sendo fundamental na consolidação da democracia.

Como forma de entender e avaliar os níveis de participação, Arnstein (1969) propõe “oito degraus” de participação, considerando que os processos existentes na sociedade, podem estar em um dos seguintes níveis: Manipulação, Terapia, Informação, Consulta, Pacificação, Parceria, Delegação de Poder e Controle pelo Cidadão (figura 2³).

³ A denominação traduzida dos degraus de participação (ARNSTEIN, 1969) é a utilizada em Brose (2002) e Misoczky e Amantino-de-Andrade (2002).

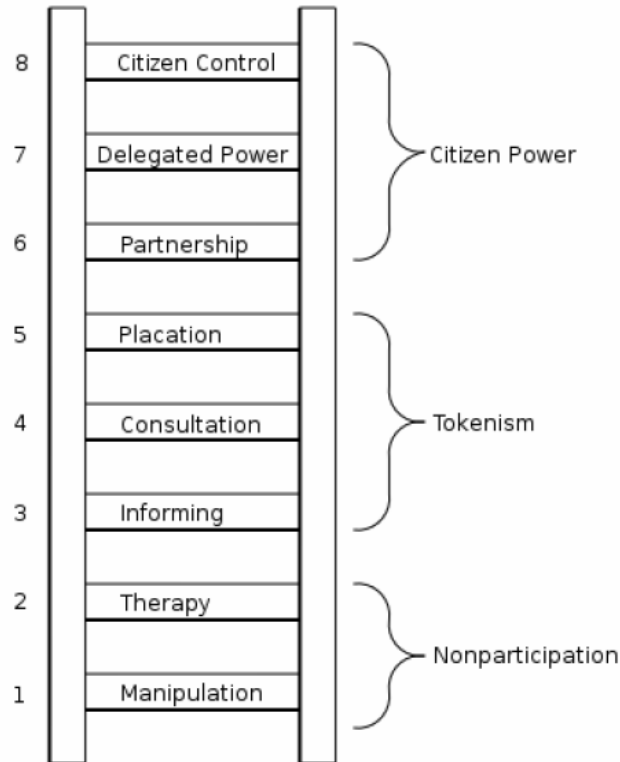


Figura 2: Degraus de Participação

Fonte: Arnstein, 1969

Nos dois primeiros níveis o que ocorre, segundo o autor é uma “não participação”, isto é, ainda que existam mecanismos para que os cidadãos participem, os atores que conduzem o processo têm como objetivo apenas “educar” os participantes (Manipulação) ou mantê-los sob controle (Terapia). Os três degraus seguintes fazem parte da participação “simbólica”, onde é possível às pessoas falar e serem ouvidas ao longo do processo participativo (Informação e Consulta), mas não há garantias de que aqueles com poder de decisão irão cumprir o que foi prometido, ou considerar o que ouviram dos outros atores; a falta de garantia também ocorre no degrau da Pacificação, sendo que nesse nível a influência do cidadão é maior, ainda que não haja obrigação dos tomadores de decisão. Finalmente, no bloco de “Poder Cidadão”, a Parceria é o degrau em que os atores têm a possibilidade de negociar com os tradicionais detentores de poder e realizar trocas e cooperação, com o compartilhamento de atividades de planejamento e de tomada de decisão (BROSE, 2002, p.13). Os dois últimos degraus, a Delegação de Poder e o Controle pelo Cidadão representam níveis em que há um real poder de decisão por todos os atores que fazem parte do processo, com a população assumindo a gestão em sua totalidade.

8 MÉTODO

8.1 CONCEPÇÃO DE PESQUISA

O estudo realizado é de caráter qualitativo e exploratório. Conforme Goulart e Carvalho (2005, p. 124), abordagem qualitativa envolve alguns pressupostos, aqui considerados: a realidade é subjetiva e múltipla; o pesquisador interage com objeto pesquisado; os valores são assumidos e compõem o estudo; o processo de pesquisa é indutivo e a consistência é obtida mediante verificação e força da argumentação teórica. O estudo exploratório, de acordo com Triviños (1987, p. 109) é utilizado quando o pesquisador deseja aumentar sua experiência em torno de um determinado problema ou para o levantamento de possíveis problemas de pesquisa. Gil (1999) considera que as pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, acerca de determinado fato, pouco explorado ou constitui-se no primeiro passo de uma investigação mais ampla.

A opção por tal concepção de pesquisa justifica-se por tratar-se um novo governo, que tem em suas mãos um objeto longamente estudado, o Orçamento Participativo, estando, entretanto em uma situação nova, isto é, operado por atores políticos diferentes daqueles que ocuparam a Prefeitura durante dezesseis anos, bem como por envolver um segundo objeto, o programa Governança Solidária Local, idealizado e implantado nesta administração municipal.

8.2 COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Os dados foram coletados na Prefeitura Municipal de Porto Alegre por meio de materiais disponibilizados pelas gerências de cada Programa de Governo e pela Assessoria de Comunicação da Governança Solidária Local. Foram consultados os materiais disponíveis no portal da Prefeitura Municipal⁴, incluindo artigos, apresentações e informativos relacionados

⁴ www.portoalegre.rs.gov.br

tanto à GSL quanto ao OP; material de divulgação da GSL, composto por cartilhas, *folder*, DVD/VHS e CD-ROM; atas do Conselho, Regimentos Internos, Planos de Investimentos e ciclos do OP, bem como foram feitas visitas à Assessoria de Comunicação e à Gerência da GSL e ao Gabinete de Planejamento Orçamentário. As informações a partir de tais fontes foram reunidas por meio de análise documental e de entrevistas não estruturadas com os componentes da Prefeitura visitados. Registra-se que uma das limitações da pesquisa foi em relação aos dados, uma vez que o OP conta com uma extensa pesquisa e informações ao longo de sua existência, o que não ocorre com a GSL, ainda em implantação na atual gestão.

A opção desse trabalho, no que se refere à estratégia, é o estudo de caso, pois se trata do estudo onde são envolvidas “mais variáveis do que pontos de dados”, onde existem várias fontes de evidência para o estudo e onde existe o interesse de verificar o contexto do fenômeno estudado (Yin, 2001, p.32).

O modelo de análise⁵ delineado tem como base a referência dos *tipos ideais* de Weber (1999). Para o autor, a sociologia “constrói tipos e procura regras gerais para os fenômenos”, possibilitando compreender a unidade e a adequação do sentido dos fenômenos a partir da análise do tipo ideal delineado. Aqui, a Gestão Pública Participativa e a Terceira Via, as duas concepções políticas envolvidas no contexto do Orçamento Participativo e da Governança Solidária Local são tratadas como tipos ideais a partir dos quais são analisados os objetos de interesse, OP e GSL. O quadro abaixo ilustra as categorias escolhidas para este estudo.

Quadro 1: Categorias dos tipos ideais

Categoria	Gestão Pública Participativa	Terceira Via
Responsabilidade	Responsabilidade do Estado	Responsabilidade privada (“moral”) e Estado Mínimo
Participação	Participação (para cidadania)	Participação (para desonerar o Estado)
Papel/Visão do Indivíduo	Cidadão	Capital Humano e Social
Tipos de ação dos agentes	Coletividade	Individualismo (coletivo como meio para o individual)
	Contestação e negociação	Consenso
Visão da Sociedade Civil	Sociedade civil política	Sociedade civil do Terceiro Setor

⁵ Metodologia semelhante é utilizada em Misoczky (2000; 2002).

Para elaboração do quadro acima, foram usadas as referências de Giddens (2001; 2005), Paula (2001) e Lima e Martins (2005) para caracterizar a Terceira Via como tipo ideal, bem como as de Paula (2001), Misoczky (2000; 2002), Fedozzi (2000; 2001) e GECD⁶ (1999) para caracterizar a Gestão Pública Participativa. Foram escolhidas cinco categorias para análises do OP e da GSL, que são indicadas na primeira coluna, sendo que nas colunas seguintes é indicada a característica correspondente à categoria escolhida presente no tipo ideal, que se considera a característica mais representativa daquela de interesse.

⁶ Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática.

9 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO APÓS 2005 E GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL

Para este estudo foram consideradas duas esferas para a coleta dos dados e posterior análise do OP e da GSL, bem como de suas relações. A primeira diz respeito à base conceitual de cada programa, ou seja, os conceitos relacionados à idealização e objetivos de cada modelo participativo e a concepção política com o qual se relacionam. A segunda refere-se à estrutura (elementos que compõem os programas e sua organização) e funcionamento dos dois programas, incluindo no caso da GSL, uma descrição da metodologia do programa.

9.1 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Base Conceitual

O Orçamento Participativo tem sua origem na Gestão Pública Participativa, assim, considera-se sua base conceitual como estando relacionada com tal concepção política. Os conceitos, objetivos, considerações e posicionamentos dos diversos autores sobre o programa foram descritos na Revisão da Literatura e são os dados a serem considerados no que se refere à base conceitual do OP para posterior análise.

Aparato Operacional

No que se refere ao OP no organograma do governo, houve mudanças na atual administração: até o final de 2004, as instâncias responsáveis pelo OP na Prefeitura eram o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), vinculadas ao gabinete do prefeito e responsáveis, respectivamente, pelo planejamento estratégico, gerenciamento e execução do Plano de Investimentos e proposta orçamentária; e pela articulação com a comunidade e coordenação das reuniões do OP nas regiões e do Conselho do Orçamento Participativo (FEDOZZI, 2001, p.105). Atualmente, os órgãos na

prefeitura diretamente responsáveis pelo OP são a Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, que tem como secretário César Busatto, e o Gabinete de Programação Orçamentária. A primeira é responsável “pelo processo do Orçamento Participativo nas relações políticas e comunitárias, além de coordenar os Centros Administrativos Regionais e o processo de descentralização” (PMPA, 2006a) e o segundo é responsável “por elaborar a proposta orçamentária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano Plurianual e o Plano de Investimento e Serviços, a partir das demandas das comunidades e das propostas das secretarias” (PMPA, 2006a).

O funcionamento do Orçamento Participativo, descrito no “ciclo do OP” (anexo 1) não apresentou mudanças nos períodos de realização de cada etapa, conforme observação do ciclo apresentado pela atual administração em 2005/2006 (PMPA, 2006b) e mantido para o OP 2006/2007, isto é, o calendário do Orçamento Participativo, as reuniões e pautas de cada etapa foram mantidos pela atual administração.

Os Regimentos Internos do Orçamento Participativo continuam sendo elaborados e votados nas assembléias, mantendo-se o caráter de auto-regulação do programa. Algumas alterações foram feitas no Regimento Interno aprovado pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP) em fevereiro de 2006, como a disponibilização de curso aos componentes do OP sobre orçamento público (art. 8º), bem como a compatibilização de agendas com as regiões e COP para presença de membros dos órgãos de governo (Secretarias) e a justificativa das ausências de tais membros (art. 8º, §1º e §2º); regulamentação sobre a organização das reuniões do COP, incluindo considerações sobre direito a voz, tempo para as manifestações e organizações de pauta para questionamentos ao governo (art. 16); e regulamentação sobre as presenças e ausências dos conselheiros às reuniões, incluindo a questão de licenças médicas (art. 18). No entanto, a mudança mais significativa foi em relação ao critério para eleição dos Conselheiros das Regiões e Temáticas (art. 4º). Até o ciclo de 2005, os conselheiros deveriam possuir participação de um ano no OP, considerados todos os anos de existência do processo. No ciclo de 2006 o critério estabelecido foi de dois anos de participação como Delegado nos dois anos anteriores ao da eleição e 60% de presença nos fóruns:

Artigo 4º - Os Conselheiros(as) das Regiões e Temáticas da Cidade serão eleitos nas Assembléias Regionais e Temáticas, coordenadas pela Administração Municipal, em conjunto com a Organização Popular da Região ou Temática.

Parágrafo Primeiro - Todos os candidatos titulares e suplentes a serem eleitos a partir de 2006, terão que ter participação como Delegados(as), nos fóruns de sua

região ou temática, nos dois anos anteriores à sua eleição e com no mínimo 60% de presença comprovada em lista de presença dos fóruns de sua região ou temática.

No ciclo de 2006, as discussões sobre o Regimento Interno foram extensas, entretanto o texto de 2006 foi mantido para o ciclo de 2007. As reuniões destinadas à discussão do Regimento Interno não foram suficientes para a discussão do regimento em sua totalidade e foi aprovada proposta de manter o texto e formar uma discussão mais aprofundada da normativa em 2007 (ata 46/06).

A seguir são apresentados os dados obtidos a partir da leitura das atas do Conselho do Orçamento Participativo. São descritos os assuntos de interesse, que são seguidos de transcrições de trechos que mais ilustram o dado apresentado.

No ano de 2005, ano em que o atual governo iniciou o trabalho com o OP em todo o seu ciclo, diversas são as manifestações dos Conselheiros em relação ao desempenho do executivo, à execução do Ciclo do OP, ao papel das Temáticas no processo, bem como à implantação da Governança Solidária Local.

Entre as manifestações presentes nas discussões, em especial quando das reuniões sobre a matriz orçamentária, apresentação do PPA e Lei de Diretrizes Orçamentárias, os Conselheiros manifestaram preocupação com a possibilidade de interferência da Câmara de Vereadores nas demandas encaminhadas através do OP por meio de emendas à LDO, dado que o governo optou por enviar à Câmara um “PPA aberto” (ata 13/05), sendo que os vereadores já poderiam propor emendas à peça enviada, que ainda seria uma proposta, acompanhada ainda das proposições votadas através do OP, isto é, de uma versão preliminar do Plano de Investimentos (ata 11/05). Segundo alguns conselheiros (atas 06, 08, 11, 13, 19/05) tal metodologia permitiria aos vereadores maior interferência na proposta orçamentária, o que poderia, inclusive, descaracterizar as demandas e prioridades já escolhidas nas regiões de Porto Alegre através do OP (Plano de Investimentos). Para o Conselho, o governo deveria garantir a integridade das demandas do OP naquele ano, evitando que os vereadores “mexessem” naquilo que foi escolhido nas comunidades e votado através do OP, acrescentando que nos processos dos anos anteriores (governo anterior), a interferência da Câmara era mínima, senão praticamente inexistente, uma vez que o processo estava consolidado com o governo do PT.

“Tivemos em anos anteriores uma tendência muito forte do Legislativo em interferir nas demandas da população. O senhor falou que não é a intenção deste Governo. Mas no

início do Orçamento Participativo era muito complicado, depois o Legislativo se acomodou um pouco. Porque a presença do OP era um corpo estranho na política local. Mas na medida em que isto foi se solidificando foram diminuindo as emendas ao orçamento do Legislativo. Quero, novamente, ratificar esta posição, porque devemos estar fechados, Governo e população, no sentido de evitarmos ao máximo esta interferência, apesar de ser constitucional e legítima. Mas temos que defender nossas demandas como demandas discutidas com a população, pois a gente sabe que no Legislativo isto nem sempre acontece. De qualquer maneira é importante ouvir de novo a posição do Governo com o objetivo de nos auxiliar nesta luta em fortalecer a posição do Orçamento Participativo!” (COP, ata 11/2005).

“Quero fazer uma pergunta ao governo, com relação a todo esse processo. Gostaria de ter conhecimento de qual a garantia que o governo nos dá, no sentido de que tudo isso que vamos aprovar não será alterado pela Câmara de Vereadores. Faço esse questionamento porque, nas outras administrações, nunca houve alterações. Preocupa-me essa questão e, por isto, gostaria que o governo desse uma resposta direta a respeito do assunto.” (COP, ata 19/2005).

As respostas do governo a tais manifestações foram no sentido de que a opção do governo do envio à Câmara de uma proposta de PPA aberta, acompanhada da versão preliminar do PI, abriria uma maior possibilidade de negociação entre governo e o legislativo, bem como que o posicionamento do governo em relação às emendas dos vereadores ao OP era de tentar o diálogo e a negociação para que isso ocorresse de forma mínima, ou seja, que os vereadores “respeitassem o OP” (ata 13/05), não sendo possível, no entanto, que o governo impedisse tal interferência, uma vez que a Câmara também tem poder de modificar e propor emendas ao Orçamento. Foi destacado que, por tratar-se de um governo “estreado” em tal processo, contaria com o apoio do COP para que o processo fosse realizado da melhor maneira para as comunidades.

*“Quanto às **emendas**, os vereadores podem fazer emendas no PPA, na LDO e no Orçamento. Como nós mudamos a metodologia e mandamos um PPA aberto, um PPA que já levava consigo as despesas correntes e de capital, os vereadores partiram para emendar já o PPA. Emendas que normalmente eles fariam no Orçamento, eles já fizeram no PPA. (...) Houve uma negociação com a Câmara, respeitamos todas as instâncias democráticas. Não podemos desconhecer o fato de que os senhores vereadores foram eleitos e têm esse direito, assim como os senhores vereadores têm que respeitar o COP e o OP”. (COP, ata 13/05, grifo no original).*

“Como o Poder Legislativo está fazendo suas proposições, suas análises em cima das três peças orçamentárias e, como há uma prerrogativa legal daquele poder, o governo não pode interferir no Poder Legislativo dizendo que nada seja modificado. Todavia, estamos informando o conjunto de vereadores, inclusive dentro da proposta de lei orçamentária, que este Conselho aprovou o projeto de lei orçamentária naqueles moldes, vamos frisar isso com veemência. É isso que podemos afirmar para este Conselho. Não podemos afirmar que a

Câmara de Vereadores vai votar ip[s]is literis a proposta que foi apresentada pelo Conselho, não temos como garantir isso.”(COP, ata 19/2005).

“Cabe lembrar que o Plano de Investimentos e Serviços está colado, é alma gêmea da Matriz Orçamentária que aqui foi aprovada. A partir do momento que o Orçamento do Município está sendo entregue à Câmara de Vereadores qualquer um dos 36 vereadores pode começar a fazer emenda no Orçamento. Qualquer um pode fazer, como as entidades populares podem fazer, porque tem direito! (...). Essa proposta preliminar serve para garantir que o conjunto dos vereadores da Câmara Municipal de Porto Alegre não mexa, não modifique os recursos que já foram decididos pelos FROP’s de vocês. No documento estão elencadas todas as demandas, de acordo com o que ficou decidido. Naquelas regiões onde ocorreram problemas, deixamos em aberto, colocamos que vai ser definido em momento posterior, pelo FROP junto com o DEMHAB, junto com a SMED, junto com a SMS. De nossa parte essa questão é bem tranqüila, o governo quer manter o processo do OP, por intermédio da co-gestão, companheiro Dilmair, por intermédio da parceria que sempre vimos mantendo ao longo deste ano. Ao entregar a proposta de investimentos e do plano de serviços, junto com o Orçamento de 2006, o governo nada mais quer senão garantir para o conjunto do OP que aqueles recursos não serão modificados.” (COP, ata 25/2005)

Uma crítica ao governo presente em diversas reuniões do COP foi da ausência de membros das Secretarias Municipais em reuniões nas regiões ou mesmo do despreparo daqueles que se apresentaram em algumas reuniões (ata 27/05). Além disso, alguns conselheiros criticaram a desintegração entre instâncias do Governo, o que prejudicou atividades e execução de programas relacionados ao Orçamento Participativo, como por exemplo, a realização de oficinas programadas através da Temática da Cultura e visita a regiões para verificação do andamento de obras.

As Temáticas foram assunto de um debate entre alguns conselheiros, sendo que um manifestou ser contra esses fóruns por estarem indo além de seu objetivo inicial de fóruns de debates e planejamento para demandarem recursos, o que não seria correto, uma vez que as demandas por temas estão contempladas a partir das regiões, que representam a cidade como um todo (atas 17 e 21/05). O contraponto de outra conselheira foi de que as temáticas trazem para o processo a parcela da população que “segura a cidade” pagando impostos (ata 21/05). O governo manifestou-se sobre tal questão dizendo que manteve a distribuição de recursos para as Temáticas, uma vez que esse era o processo em andamento e o governo procurou conservar, mas que caso houvesse deliberação no sentido de modificar o processo em relação a esse ponto, o governo acataria (ata 17/05).

“Houve um instrumento tão bom, foi uma invenção do então prefeito Tarso Genro. Ele inventou uma cidade mais competente, cujo resultado foi atirado na Temática de Saúde, Temática de Educação, Temática disso e daquilo, porque ao meu ver um determinado público da classe média para cima abandonou por desencanto o Orçamento Participativo, pois foi

um instrumento tão bom, diga-se de passagem, que o povão, a periferia pegou logo e disse: isso é nosso, nós queremos isso! E a classe média para cima saiu fora. Mas posso entender que este público tinha que participar também das Comissões Temáticas. Mas para que as Comissões Temáticas? Para discutir as diretrizes, os planejamentos, as bases, mas só para isso! Aos poucos as Comissões Temáticas começaram a ficar vazias e foram passando a solicitar recursos e distribuir recursos. Distribuir recursos para que e para quem? Vão me dizer que é para toda a cidade. Mas a toda a cidade está representada pelo OP. (...).A cidade já está representada por todas as 16 Regiões. Isto é uma redundância! É um despautério! Não tem sentido! Por isso é que sempre fui contra estas Comissões. As Regiões é que vão lutar por saúde, por habitação, por iluminação, por pavimentação, por assistência social, etc. Esta distribuição de verbas por temática é totalmente desnecessária, inócua e só prejudica o processo! (COP, ata 17/05).

“(...)gostaria de esclarecer que em reuniões anteriores pessoas colocaram em dúvida a questão das Temáticas. A Temática é uma coisa que é regimental, e essa situação só poderá ser mudada no momento em que se mexer no Regimento do OP. Aliás, o prefeito Tarso teve uma boa idéia, porque naquela época somente as vilas eram atendidas em Porto Alegre pelo OP. Parecia que o resto de Porto Alegre, o Centro, a classe média, ninguém mais existia. Só eram atendidas casas, remédios de graça, e na verdade quem segura a cidade são as pessoas que pagam impostos.” (COP, ata 21/05).

“(...)Nunca tive implicância com as temáticas, não, eu sou radicalmente contra as temáticas. Temos que acabar com essa instância espúria, que é redundante, que fica discutindo assuntos quando foi criada para discutir diretrizes, tão somente, e agora já está disputando dinheiro com as regiões! Isso não tem sentido. Eu não estou implicando, sou contra mesmo!” (COP, ata 21/05).

Em relação à Governança Solidária Local, os conselheiros manifestaram-se em diversos momentos: questionando inicialmente do que se tratava o Programa e solicitando maiores esclarecimentos ao governo (ata 34/05); criticando a presença de membros do governo, inclusive Secretários, nas reuniões da GSL, o que não vinha ocorrendo no OP; informando a fraca participação da comunidade na GSL em algumas regiões após a implantação (ata 27/05); e chamando a atenção para o Programa e para as possíveis consequências de sua implantação para o OP. Neste último caso, a conclusão externada por alguns conselheiros, foi a de que a GSL seria “outro OP” (atas 07 e 27/05), sendo, no entanto, um “fórum de serviços” (ata 34/05), enquanto o OP seria o local onde estão os investimentos (ata 34/05), bem como que a Governança seria um programa em que o governo estaria criando o “elo com as comunidades”. Diversos conselheiros elogiaram a iniciativa, inferindo que seria mais uma possibilidade das comunidades terem suas demandas atendidas e que as regiões iriam se organizar para participar, bem como que seria um programa não de substituição do OP, mas de soma ao que já estava sendo feito (atas 26 e 27/05). Por outro lado, um conselheiro opinou que o OP foi mantido pelo governo para que possibilitasse a

implantação da GSL, mas que como o “governo não conseguiu” fazê-lo, retornava ao OP para conseguir o canal de acesso às comunidades (ata 24/05).

“Sexta-feira passada o Prefeito Fogaça esteve na Região para a instalação da Governança Solidária Local. Se bem entendi, a Governança Solidária Local fica como um canal de encaminhamento de serviços, ao passo que o OP permanece, paralelamente, como um canal de investimentos. O que ocorre é que a cada vez que se lê alguma coisa a respeito da Governança Local, as coisas são um pouco diferente. A Governança ainda não se situou, ao meu ver ela está, ainda, à procura de um rumo! E não sei se seremos nós a dar esse rumo. E se somos nós que vamos dar esse rumo, eu não sei. (...)Eu não estou entendendo, e há mais pessoas que também não compreendem só que elas não dizem que não compreendem. Apesar de eu ser fraquinho de cabeça, não sou só eu que não entendo! Então, penso que se faz necessário que tenhamos uma pauta para discutir com mais profundidade, para saber exatamente se a Governança é um canal de serviços. E mais, temos que pensar que fatalmente haverá obra atrasada, porque se toda Cidade cair em cima da Governança em busca de serviços, como é que fica? Então, temos que fazer uma reunião, entre nós, para que possamos estudar mais detidamente, com mais profundidade o que é realmente a Governança Solidária Local.” (COP, ata 34/05).

“No jornal Correio do Povo de hoje, dia 20 de outubro, na coluna do seu Armando Burd, não sei se alguém leu, diz o seguinte (Lê) “Partidos aliados estão de olho no Fórum de Governança Solidária Local. Versão revista do PPS para o Orçamento Participativo, o processo é comandado pelo secretário municipal César Busatto. A adesão de associações e entidades comunitárias despertou a famosa vontade de tirar casquinha...”. Está aqui no Correio do Povo de hoje. Pessoal, muito cuidado com essa tal de Governança Local. Muito cuidado, fiquem alertas! Porque ontem na Região Extremo Sul nos gerou um mal estar, porque a gente sabia, como falou o companheiro Padilha, que em vez do diretor do DEP estar na nossa região ele estava exatamente onde não deveria estar, ou seja, na região do conselheiro Padilha com a Governança Local. Nós sempre pedimos que os secretários estejam nas nossas regiões. Muito cuidado, porque a Governança Local, no fundo, pode ser uma força paralela ao Orçamento Participativo. Prestem muita atenção nisso!” (COP, ata 27/05).

“Quero reforçar, como companheiro da região Centro, (...) sobre a Governança Solidária Local, que foi implantada na região Centro. (...) Acho que foi uma reunião muito boa, e ao contrário do que estávamos ouvindo falar, de que era uma substituição, a gente sentiu que serão agregadas forças ao orçamento participativo. Então, estão de parabéns o Governo, o Buzatto, o prefeito Fogaça. E pelo que o Fogaça falou várias comunidades da região centro foram beneficiadas, como, por exemplo, o Choclatão, como a comunidade dos surdos, que o prefeito Fogaça disse que pessoalmente iria resolver o assunto, como os papeleiros, como o comércio informal, que ele diz que será resolvido o problema. Então, quero parabenizar o governo, porque uma coisa é uma coisa, e outra coisa é outra coisa.” (COP, ata 26/05).

Nas reuniões do COP no Ciclo de 2006, destacam-se as manifestações envolvendo a mudança no art. 4º do Regimento Interno; a participação dos órgãos do governo nas instâncias

do OP; a discussão da matriz orçamentária com informação sobre a nova metodologia de apresentação do orçamento; e a publicidade do OP.

No que se refere às eleições dos conselheiros e mudanças sobre o tema no Regimento Interno, alguns conselheiros criticaram as mudanças em suas manifestações, no sentido de que as modificações “engessam o processo” (atas 01, 02, 03 e 04/06). Ainda assim, o posicionamento geral foi de que, uma vez votada, a normativa deveria ser respeitada e uma discussão mais elaborada deveria ser feita no ciclo 2006/2007, o que, por fim, não ocorreu sendo mantido o texto de 2006 para o ciclo referido (atas 44 e 46/06).

“O governo e a Coordenação do COP, em nenhum momento, falaram que o Regimento havia sido desrespeitado; não foram na Região dizer que o Regimento havia sido descumprido. Lavaram as mãos, ficaram em cima do muro, Marlene! E se tu estás pensando que o governo vai te ajudar nessa hora, esquece; se estás pensando que a Coordenação vai te ajudar nessa hora, esquece. A não ser que agora eles mudem de atitude, e espero que o façam porque o que está acontecendo é anti-regimental. No momento em que se passa por cima do Regimento, qual o respeito que este Conselho vai ter daqui por diante? É um artigo que foi aprovado por nós. Eu, inclusive, fui contra a inclusão desse artigo por achar que engessa o processo. Mas, foi aprovado aqui no COP. Não vou retirar a retirada da minha impugnação porque eu tenho moral, mas estou decepcionado com a atitude da Coordenação do COP e com a atitude do governo.”(COP, ata 02/06).

A posição do governo quanto à tal questão foi de respeitar o caráter auto-regulatório do processo do OP, agindo não como “jugador de impasses”, mas como “mediador”, sugerindo uma ação dos Conselheiros no sentido de revisar o Regimento como forma de melhorar o processo (atas 01 e 02/06).

“Quero-me referir à questão do Regimento e das impugnações.(...) Realmente, o Regimento tem problemas, ele foi mal construído, talvez até por algum tipo de disputa que pudesse ter havido por ocasião da sua formulação. Penso que deveria ser um documento mais técnico, menos político para, justamente, depois ser cumprido. Da maneira como está, o Regimento não tem condições de ser cumprido porque apresenta incoerências internas. Faz-se necessária maturidade política para que se possa resolver esse impasse. Tenho a certeza de que este Conselho tem essa maturidade e capacidade para fazer uma revisão. (...)Se algum conselheiro espera que o governo haja como última instância julgadora de um processo, quero dizer que não é essa a nossa intenção. Pretendemos ajudar na mediação, atuando nesse processo de co-gestão, pois na realidade o OP é um compromisso político da sociedade com o governo, não é um instrumento jurídico, é um instrumento político e, como tal, deve ser tratado. Todavia, se quiserem que o governo seja a última instância julgadora do processo, isso é muito simples, basta que na hora de formular a alteração do Regimento se coloque que o governo julgará os casos omissos. Como hoje isto não está previsto, não podemos julgar questões das regiões. Hoje, o próprio Regimento prevê que as regiões devam resolver os

conflitos; vocês construíram este Regimento com esta previsão, não previram que o governo devesse resolver conflitos.” (COP, ata 02/06).

“Quero informar que temos instrumentos no Regimento Interno para solucionar qualquer impasse e qualquer crise. Fora disso, temos a pressão política, que é legítima, que é do processo. Por isso, não é necessário recorrer a outras instâncias. Esse é um parecer no sentido de preservar a autonomia deste Conselho, que é o que tem sustentado o Orçamento Participativo, a sua autogestão, sem precisar recorrer a terceiros para mediar conflitos.” (COP, ata 04/06).

As discussões sobre a participação das Secretarias nas instâncias do Orçamento Participativo estiveram presentes ao longo de todo o ciclo de 2006. As manifestações, em sua maioria, seguiram as de 2005, com a cobrança da presença dos Secretários nos fóruns regionais e reuniões do COP, bem como da competência dos representantes enviados aos mesmos locais. Por outro lado, em diversos momentos os conselheiros manifestaram-se elogiando o diálogo com as secretarias e as respostas levadas às comunidades através dos fóruns regionais (atas 05, 16, 22 e 34). A participação do Prefeito José Fogaça também foi uma cobrança constante, sendo que até o fechamento do ciclo com o recesso em fevereiro, o Prefeito não havia comparecido ao COP para debater com o Conselho do OP, tendo estado presente apenas no dia 27 de março de 2007 (PMPA, 2007).

“Proponho à Coordenação que possa trazer o prefeito aqui para estarmos conversando com os conselheiros, para que ele se comprometa com os Conselheiros a respeito do que ele disse publicamente quando quis estar nessa administração, dizendo que iria manter o OP. Ele deve vir aqui para explicar por que não está dito na placa que é obra do OP, quando na realidade é uma obra do OP.” (COP, ata 35/06).

A Prefeitura registrou todas as críticas e reclamações em relação à ausência e/ou questionamento sobre os membros do governo presentes nos fóruns regionais, COP e eventos relacionados ao OP, justificando quando possível e solicitando aos conselheiros e delegados que fizessem registro de tais situações, para possibilitar uma cobrança efetiva por parte da Secretaria de Governança para que as outras Secretarias respeitassem e comparecessem ao OP, respeitando o processo e tornando viáveis os debates (atas 06, 08, 10, 12, 18 e 22/06).

“Enquanto representante do governo na coordenação política e na governança local eu coloco aqui uma sugestão: quando um Secretário não se fizer presente a uma reunião por favor encaminhem ao CAR da região, que acredito todos tenham acesso, e façam uma carta de repúdio, ou uma carta de reclamação, porque somente assim nós, da coordenação política, ou da coordenação do COP poderemos estar embasados para cobrar uma posição

oficial das secretarias, e até representa-los perante o Gabinete do Prefeito.” (COP, ata 12/06).

A discussão da LDO e matriz orçamentária envolveu, entre outros debates, a apresentação da nova metodologia do orçamento por programas e não mais por órgãos de governo (ata 05/06), o que, segundo o executivo, “evitaria os feudos das secretarias” em relação ao orçamento. Foram feitas manifestações sobre a necessidade de uma maior organização do COP e do Executivo para possibilitar uma análise mais aprofundada da LDO (atas 08, 09 e 14/06), sobre as demandas atrasadas dos anos anteriores (atas 05, 06, 19, 22 e 26/06) e, como no ciclo anterior, sobre a possibilidade de interferência da Câmara de Vereadores em demandas do OP (ata 27).

“A questão de revisão do PPA, também, pelo que estamos verificando, as alterações que ocorrerão são muito mais alterações de forma do que de conteúdo, não haverá alteração de ações, num primeiro momento. A LDO também não deverá sofrer grandes alterações, em relação à do ano anterior. O Orçamento, sim, este deve sofrer uma significativa alteração em relação aos orçamentos que estamos acostumados até o momento. Quais são essas significativas alterações? O Orçamento não será mais apresentado por órgão e sim por programa. Esta é uma alteração bastante significativa. Teremos os programas e, dentro de cada programa, as ações divididas em projetos e atividades, com os respectivos órgãos executores. Então, a apresentação vai mudar bastante. É um caminho que estamos trilhando na direção de um formato de administração que é propugnado pela própria ONU há mais de 30 anos.” (COP, ata 05/06)

A publicidade do OP foi tema nos debates e informes sob dois enfoques: do uso da projeção do programa em nível internacional e da visibilidade do OP na cidade (logomarca, *slogan* e presença de conselheiros em eventos). Em relação ao primeiro, alguns conselheiros manifestaram descontentamento em relação ao governo, por entenderem que existe promoção do governo através do OP, uma vez que há visibilidade internacional do Programa (atas 18 e 35/06) e que isso seria um “meio” para o governo apresentar seus próprios projetos. Sob o enfoque dos símbolos do OP, alguns conselheiros reclamaram da ausência da logomarca do OP, da ausência da frase “mais uma obra do Orçamento Participativo” em obras concluídas que foram demandadas pelo programa, bem como a visibilidade do trabalho realizado no OP através da participação dos conselheiros em situações envolvendo o programa, como eventos, pesquisas ou nos meios de comunicação (atas 03, 12, 19, 26, 32 e 35/06).

“Uma última questão que trago, e pasmem senhoras e senhores conselheiros, é com relação à desconstituição do símbolo do nosso Orçamento Participativo. Na verdade para nós, que somos conselheiros de comunidades, de regiões, de grupos, enfim, atuamos nos mais diversos vieses, o Orçamento Participativo é emblemático, e a nossa logomarca deve ser respeitada. Mas o que está acontecendo na gestão desse governo? Em todas as obras e serviços que o governo inaugura e presta às comunidades, ele desconstituiu a logomarca do OP. Lançamos na segunda-feira passada, aprovado na Temática da Cultura que foi, a Memória do Destaque do Carnaval de Porto Alegre, mas só que a logomarca do OP não sai mais, sai somente a logomarca da Governança. Temos também o exemplo do Condomínio João Pessoa. Em todas as obras que estão acontecendo não existe mais a simbologia do Orçamento Participativo.” (COP, ata 12/06).

“Secretário Portela, o que eu gostaria de pedir é que mediante o que se conversou das propostas dos conselheiros e da sua que isso ficasse constado em ata, no regimento, onde quer que fosse que foram propostas dos conselheiros e do governo. Mas isso tem que ir para a mídia. Porque normalmente quando chega em tocar, ah, foi o governo que fez a proposta! Acho que está na hora de o governo tomar uma posição, fazer referência a estes conselheiros que se debruçam no trabalho que tentam de alguma forma mediar estas questões.”(COP, ata 27/06).

No ano de 2006 a Governança Solidária Local não apareceu com intensidade nos debates do COP, entretanto, em dois momentos conselheiros referiram-se diretamente ao programa, destacando a relação de sua implantação na região com o OP (atas 34 e 35/06).

“Quero comunicar e registrar em ata que não é uma conotação radical, não é sectarismo com as pessoas que participam do FROP Leste. Mas a Governança Solidária não vai ser implantada na Leste com o apoio da comunidade em função da desconstituição do fórum de delegados que, no Orçamento Participativo, não teve nenhuma demanda atendida em 2006. Por isso, parece que para a Região Leste ficou extremamente difícil aceitar este programa da prefeitura. Então, a governança Local vai se reunir em algum lugar e momento sem a presença da comunidade da Região Leste. (...) Talvez seja a primeira região que esteja reagindo com este tipo de postura.”(COP, ata 34/06).

“Em primeiro lugar eu trago um convite da Associação Timbaúva, para o dia 14, às 10 horas, inauguração da escola Infantil Crescer com Lazer, que foi feita pela Governança Local. E o Orçamento Participativo está junto porque as metas deliberadas foram no FROP da região, apoiadas por todos os delegados. O Prefeito de Porto Alegre disse várias vezes que continua o OP. É o slogan de campanha dele. Aceitamos na Nordeste a Governança Solidária Local, mas chamais (sic) abriremos mão do nosso OP, que é o nosso carro-chefe.” (COP, ata 35/06).

Por fim, no ano de 2006, houve uma articulação de alguns conselheiros no sentido de fortalecer o OP e combater o que denominaram “desmonte do OP” por parte do governo (ata 19/06). Tal organização incluiu a elaboração de documentos, manifestações e diversos informes nas reuniões do Conselho do Orçamento Participativo (atas 16, 21, 27 e 32/06).

Entre as críticas mais contundentes, destaca-se o uso do OP como “marketing” no exterior por parte do governo (ata 18/06); e a tentativa de “desarticulação das regiões” pela ausência de membros do governo para os debates e esclarecimentos (atas 22 e 34/06).

9.2 GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL

Base Conceitual

A Governança Solidária Local é um Programa de Governo da atual administração Municipal de Porto Alegre. Assumida como base do projeto de governo, antes mesmo da posse (BUSATTO e VARGAS, 2004), a Governança “é uma rede intersetorial e multidisciplinar que se organiza territorialmente para promover espaços de convivência capazes de potencializar a cultura da solidariedade e cooperação entre governo e sociedade local” (PMPA, 2006c). O programa propõe-se a “potencializar o capital social e empoderar o capital humano, estimulando a cooperação de todos os atores sociais locais em favor de projeto comum de desenvolvimento local sustentável” (PMPA, 2006d; 2006i).

Em seu Documento de Referência (2006i), a Governança é apresentada não apenas como um programa *strictu sensu* (idem, p.5), mas sim como um “estilo de governo”, isto é, além de tratar-se concretamente de um programa, com metodologia e estrutura definidas, é um referencial para o atual governo, sendo “uma marca da natureza democrática, plural e participativa” da atual administração, bem como a expressão do modo como o “governo municipal quer se relacionar com servidores e com a sociedade” (idem, p.5).

Como fundamentos, a Governança Solidária Local apresenta a pluralidade, diálogo e consenso, assim, pretende reconhecer as “múltiplas diferenças” presentes na sociedade, contribuir para um “sistema de conexões sempre aberto” e promover “a formação de uma Comunidade de Projeto e de um Pacto de co-responsabilidade pelo desenvolvimento local” (PMPA, 2006c; 2006e).

Implantada nas 16 regiões do OP e ainda na região que engloba as Ilhas, a GSL é um modelo participativo que pretende colocar diversos atores sociais em diálogo com o objetivo

de promover o desenvolvimento local. Os atores em questão são o *Governo*, o *cidadão*, as *organizações da sociedade* e as *empresas* (PMPA, 2006f, grifo meu).

Como categorias a serem trabalhadas a partir do conceito de governança adotado em Porto Alegre, o Secretário de Coordenação Política e Governança Local, elenca as seguintes: territorialidade, desenvolvimento local, capital social e capital humano, intersectorialidade, parcerias e empoderamento. Como “valores” associados, são descritos a cooperação, pluralidade, diálogo, consenso, solidariedade e vizinhança (BUSATTO, 2005, p.3). No documento “Governança Solidária Local – desencadeando o processo” (BUSATTO, 2005), o autor diz que a “idéia de Governança” é um conceito “plenamente legitimado pela institucionalidade global”, e reúne uma série de “entendimentos” que compõem seu conceito e, no caso de Porto Alegre, define o “sentido da Administração Municipal”. Dois entendimentos do que seria governança são destacados pelo autor no documento: o primeiro refere-se à Governança Corporativa, já na década de 90 (idem, p.2), e que tem origem na reorganização do setor privado como reação à crise da década de 30, com destaque para os “princípios” de fortalecimento de controles internos e externos; emergência de pluralidade, consenso e vizinhança; valorização do capital social e capital humano; respeito de interesses de acionistas e consumidores; transparência; gestão eficientes; bem-estar social como finalidade e objetivos comuns. O segundo, elaborado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNDU), é resultado, de acordo com Busatto, do “amadurecimento da consciência cívica da sociedade, direcionada ao Estado” (idem, p.2,3). Para o PNDU, governança é definida como:

“Exercício de autoridade política, econômica e administrativa na administração dos assuntos e um país a todos os níveis. Inclui os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos legais, cumprem suas obrigações e resolvem suas diferenças”. (apud BUSATTO, 2005, p.3, grifo nosso).

Citando ainda a referência de Cabannes (2004), Busatto destaca a governança não como governo, mas como “conceito que reconhece que o poder existe dentro e fora da autoridade formal”.

Finalmente, a partir de todos os “entendimentos”, valores, princípios e destacando o “histórico da cidade de Porto Alegre”, é explicitado o conceito de governança que, de acordo com Busatto, “Porto Alegre vem construindo”:

“Processo que promove um ambiente social de diálogo e cooperação, com alto nível de democracia e conectividade, estimulando a constituição de parcerias entre todos os setores da sociedade, através do protagonismo do cidadão gestor, ativo, empoderado e capacitado para perseguir e alcançar o desenvolvimento sustentável e governar”.

Os fundamentos políticos da GSL são apresentados no portal da Prefeitura Municipal e resumem todas as referências conceituais do Programa:

- a. Adoção de novo paradigma: superação do paradigma do crescimento econômico, associando-o com os crescimentos social e ambiental, buscando o desenvolvimento sustentável;
- b. Enfrentamento da crise do Estado: implementação de modelo de Estado horizontal, com redução de níveis hierárquicos e mais integrado à sociedade;
- c. Buscar mais qualidade na Democracia: transformação da democracia em “benefícios concretos para a sociedade”;
- d. Incorporar o conceito de responsabilidade social: paradigma que exige compromisso de todos com o social, considerando que o Estado não pode enfrentar sozinho os problemas sociais;
- e. Valorização do Poder Local e do Capital Social e Humano: fortalecimento do “espírito de cooperação, de associativismo (capital social) das comunidades”, mobilização do capital social e formas de cooperação como forma de valorização do capital humano e do poder das comunidades, com a “união dos cidadãos em torno de projeto comum”;
- f. Reconhecimento da pluralidade democrática: respeito ao pensamento dos que “pensam diferente de nós”;
- g. Lutar pelo empoderamento da Cidadania: através da co-gestão e do uso de diagnósticos, definição de indicadores e metas e formação de pactos em cada região para o projeto de desenvolvimento sustentável;
- h. Implementação da Co-gestão: “superar o paradigma da participação pela co-gestão”, levando em consideração o “orçamento social” que é gerado pela governança. Questões locais serão solucionadas no local.

- i. Adoção de articulações: “Governança não é apenas um espaço de debates, mas também de articulações para a concretização das demandas daquela comunidade. É um novo estágio de participação da cidadania”.

No Documento de Referência (PMPA, 2006i), encontra-se a “Justificativa Política” do Programa de Governança Solidária Local da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Segundo o atual governo, a cidade precisa

dar continuidade à democracia participativa (...), avançando para formas menos adversariais e mais cooperativas (...), dentro de uma visão ampliada de governança, onde a influência e o exercício do controle social dos munícipes possam se dar de várias maneiras, proativas e propositivas ao invés de apenas reativas e reivindicativas” (PMPA, 2006i, p.13).

Os passos necessários para atingir tal objetivo passariam, em primeiro lugar, pela não restrição à “participação cidadã apenas à disputa em torno de prioridades governamentais que atendam a interesses particulares”, pois, para o governo, tal prática “gera dispersão de esforços podendo transformar as instâncias de participação em campos adversariais de confronto, tendo como resultado experiências de democracia de baixa intensidade e com alto grau de antagonismo”. Para tanto, propõe “ao lado do Orçamento Participativo, planejamento participativo, protagonismo local, empreendedorismo coletivo, parcerias entre os diversos tipos de agenciamento para uma governança solidária”. Em segundo lugar, propõe formas “não-assembleísticas” de democracia, que teriam como resultado a redução da dimensão participativa a uma dimensão “predominantemente delegativa” (idem, p.13).

Após a Justificativa Política, em seu Documento de Referência, a Prefeitura apresenta o “referencial conceitual do projeto”, que tem como base “Uma estratégia de investimento em capital social”. O conceito de capital social adotado como referência para o programa aparece no *Glossário da Responsabilidade Social*, elaborado pela Secretaria de Coordenação Política e Governança de Porto Alegre (SCPGL⁷, 2006):

O capital social ajuda a manter a coesão social, o que resulta em uma sociedade mais aberta e democrática. Reflete também o grau de confiança existente entre os diversos atores sociais que formam as comunidades, e a capacidade de estabelecerem relações de cooperação e associação em torno de interesses comuns.

⁷ Secretaria de Coordenação Política e Governança Local

Enquanto o capital humano é produto de ações individuais em busca de aprendizado e aperfeiçoamento, o capital social se fundamenta nas relações entre os atores sociais que estabelecem obrigações e expectativas mútuas, estimulam a confiabilidade nas relações sociais e agilizam o fluxo de informações, internas e externas. Expressão que ganhou vulto com o trabalho *Making Democracy Work*, de Robert Putnam; representa características da organização social, tais como confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações coordenadas. Capital social é a força, a imagem e a legitimidade que uma organização pública ou privada soma ao longo de sua existência, graças a sua trajetória e à marca que construiu. O capital social é o maior patrimônio de uma organização e, quando colocado a serviço de uma causa, tem grande potencial de alcançar seus objetivos, mobilizando recursos técnicos, financeiros e humanos. Constitui-se nas relações de cooperação e associação em torno de interesses comuns, compromissos e expectativas mútuas. Estimula a confiabilidade nas relações sociais e agiliza o fluxo de informações, internas e externas, contribuindo para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando ações cooperativas e coordenadas (SCPGL, 2006, p.16).

De acordo com o governo, “da acumulação teórica dos últimos quinze anos”, é possível referir que tais estratégias possuem as seguintes características (PMPA, 2006i, p.15-18): (a) descentralizadas em termos de gestão; (b) compostas por ações integradas e convergentes; (c) promovidas em parceria por vários atores (estatais, empresariais e sociais); (d) com desenho aberto para promover e estimular a negociação; (e) flexíveis (capazes de desencadear inovações que modifiquem seu desenho original); (f) planejadas para exigir obrigatoriamente contrapartidas de seus participantes (público-alvo ou beneficiários); (g) planejadas para realizar investimentos em capacidades permanentes e em ambientes favoráveis ao invés de tentar realizar gastos para ofertar recursos e coisas; (h) capazes de mobilizar e alavancar recursos novos ao invés de ficarem eternamente dependentes da execução do orçamento governamental; (i) desenhadas com mecanismos que permitam a fiscalização permanente dos participantes e evitem interferências políticas indevidas, como a violação de critérios em virtude da prática do clientelismo; e, (j) capazes de permitir monitoramento e avaliação constantes como mecanismos ou procedimentos previstos no seu próprio desenho original

O conceito de capital social e suas principais características também são destacados em uma das aulas presentes no CD-ROM (PMPA, 2006h). Ali são enfatizadas as características da contrapartida, aposta nos ativos das comunidades, “ação ao invés de espera pelo Estado” e oposição ao assistencialismo e clientelismo.

A estrutura proposta para o Programa Governança Solidária Local é a de *redes*. De maneira geral, o conceito está presente nos materiais de divulgação do programa, incluindo os panfletos, DVD, CR-ROM e apresentações disponibilizadas no portal da Prefeitura, bem como nos artigos de autoria do Secretário de Coordenação Política, César Busatto. Todavia, em um dos tópicos presentes no DVD “Governança Solidária Local” (PMPA, 2006f), há um segmento especial em que o conceito de rede é apresentado pelo jornalista Cássio Martinho, pesquisador nessa área. O conceito explicitado por este destaca o aspecto da rede como uma estrutura organizacional “sem chefia”, onde é possível organizar ações e trabalho, sem a necessidade de um comando central. Martinho informa que a “conectividade junto com a idéia de inexistência de hierarquia é o principal fundamento da rede”, aduzindo ainda que a conectividade é, de fato, o fenômeno que produz a rede, pois trata-se da “capacidade de estabelecer conexões e o grau de interligação dos elementos da rede”. A conectividade é associada ainda como fator decisivo em processos de mobilização e de participação comunitária, pois para Martinho, o mais importante “não é a quantidade de pessoas envolvida num processo, mas a quantidade de relações estabelecidas”. O autor destaca em diversos momentos a rede como sendo o “contrário de hierarquia” e como estrutura sem chefe, onde a perda de controle dos processos é compensada pelo “ganho de liberdade” nas relações e ações, e por esse motivo, o autor considera a rede como um “instrumento de emancipação”.

Na cartilha da Governança Solidária Local (PMPA, 2006g, p.8,9), a “rede social” é destacada como uma das idéias centrais do Programa, sendo que o aspecto do “comprometimento pessoal, como indivíduos” de cada cidadão é referido como aspecto fundamental da rede, ainda que “todas as instituições de Porto Alegre devam ser chamadas a participar desse programa”.

Aparato Operacional

A Governança Solidária Local é um programa vinculado à Secretaria de Coordenação Política e Governança Local dirigida por César Busatto, estando assim, em paralelo com OP no que diz respeito ao organograma da PMPA. Assim como o OP, há uma Gerência responsável por seu funcionamento e coordenação na cidade como um todo. No âmbito de cada região, conta com o Comitê Gestor Local, composto por agentes que representam os órgãos de governo localmente e são responsáveis por atuar em conjunto com a comunidade

para viabilizar as ações do programa e acompanhar o Plano de Investimentos do Orçamento Participativo na respectiva região.

A Governança Solidária Local, no que se refere ao seu funcionamento, é composta de oito passos (figura 4) para consolidação do “projeto de governança” em cada região da cidade. As regiões da GSL são as mesmas 16 regiões do Orçamento Participativo, mais a região das Ilhas da capital.



Figura 3: Implantação do Programa de Governança Solidária Local.

Fonte: PMPA, 2006i

O detalhamento das etapas de implantação da Governança Solidária Local é feito a seguir (PMPA, 2006f; 2006h; 2006i):

- Ação Preliminar (Passo Zero): momento em que o programa foi anunciado e discutido com as lideranças nas 17 regiões, bem como com os membros do governo. Nesse passo foram formados os Comitês Gestores Locais nas regiões, composto por coordenadores dos Centros Administrativos Regionais (CAR), conselheiros do OP, por agentes do governo representando as Secretarias e pelo Articulador da GSL. A proposta é de que cada região se comporte de maneira autônoma gerando um “mosaico de experiências diversas” (PMPA, 2006i), isto é, ainda que exista a metodologia apresentada nesse passo, não é esperada uma “aplicação homogênea” nas regiões em que a GSL foi implantada.
- Passo 1 – Capacitação dos Agentes: passo da “sensibilização” dos componentes do governo (Secretários, Secretários Adjuntos e Coordenadores de Secretarias) e capacitação dos agentes para ação como multiplicadores do PGSL nas regiões. Ao todo, o programa conta com 5 Supervisores e com 17 articuladores (um por região). O Comitê Gestor Local também foi apresentado às comunidades locais nessa etapa;
- Passo 2 – Constituição da Equipe de Articulação: a equipe de articulação é composta por membros do governo e sociedade e é responsável, em sua respectiva região, pela implantação do Programa de Governança e articulação das “redes locais” (figura 5). Os “atores parceiros” são buscados em instituições governamentais e não governamentais que incluem: *Clubes de Serviço, Comitê Gestor Local, Conselhos, Cooperação Internacional, Empresas, Escolas e Universidades, Fóruns Regionais, Instituições Religiosas, Juizes, Meios de Comunicação, ONG's, Orçamento Participativo, Órgãos Públicos Estaduais, Promotores, Sindicatos, Voluntariado etc.* (PMPA, 2006i, grifos no original).
- Passo 3 – Articulação da rede: nesse passo é constituída a rede que será responsável pelo funcionamento do PGSL (Programa da Governança Solidária Local) em cada região. São os membros da comunidade que terão participação nas ações pretendidas pela governança. Constitui um

Trabalho árduo de identificação das principais lideranças governamentais, empresariais e da sociedade civil em cada bairro abarcado pela região e, depois, de sedução dessas lideranças para que venham a participar da rede, a qual deverá ser continuamente animada e informada do andamento do processo, capacitada e chamada a participar das ações que serão realizadas (PMPA, 2006, i, p.24, grifos da autora).

- Passo 4 – Seminário Visão de Futuro: passo em que a comunidade, juntamente com os agentes de governo se reúne para “imaginar o futuro”, isto é, fazer um planejamento daquilo que imagina necessário para viabilização do desenvolvimento de sua comunidade em um horizonte de 10 anos;
- Passo 5 – Diagnóstico dos Ativos e Necessidades: reunião da equipe de articulação para fazer um “diagnóstico participativo” (a partir da consulta à comunidade por meio de questionários), com o objetivo de mapear necessidades, problemas, ativos e potencialidades em cada região;
- Passo 6 – Plano Participativo e Metas: depois de realizado o diagnóstico, cada região escolhe o “caminho” para atingir os objetivos traçados, que constitui o *Plano Participativo Local*. O plano delineia o caminho a ser seguido para atingir o “futuro” planejado no Seminário.
- Passo 7 – Agenda de Prioridades: nesse ponto a equipe de articulação elabora a agenda a ser seguida contendo as primeiras ações a serem realizadas para que o plano possa ser cumprido;
- Passo 8 – Celebração do Pacto pela GSL: etapa em que ocorre a “negociação” das prioridades com a população, governo e instituições que apóiam e participam da governança em cada região. Após a negociação, é celebrado o pacto pela governança em que estão formalizados os compromissos dos participantes da governança e dos envolvidos para a realização das ações (parceiros, trabalhadores, etc.).

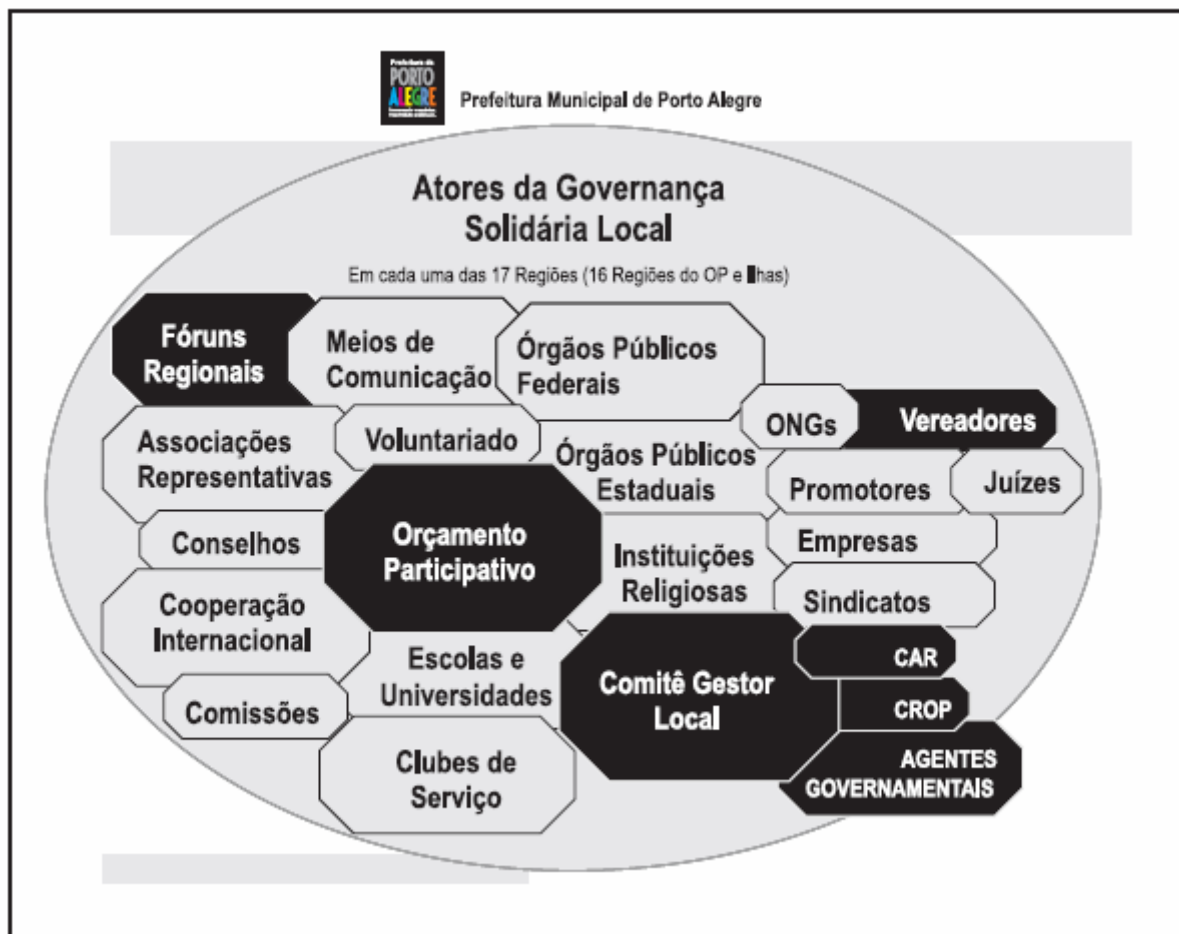


Figura 4: Atores da Governança Solidária Local
Fonte: PMPA, 2006i

Conforme informação da Gerência da Governança Solidária Local, até o fim de 2006, todas as 17 regiões estavam nas fases de elaboração do Plano e da Agenda de Prioridades (passos 6 e 7). A Gerência da GSL informou ainda, que foram realizadas ações anteriores (passo zero) em cada região, com o objetivo de apresentar o Programa e romper com a “resistência” encontrada nas regiões por parte dos membros do Orçamento Participativo. No entanto, a informação no portal da Prefeitura não traz os resultados a partir do passo da realização dos Seminários Visão de Futuro em cada região.

As informações do Programa Governança Solidária Local são disponibilizadas através do site da Prefeitura pelo *Blog da Governança*⁸. Estão presentes, por região, todos os passos

⁸ O *Blog da Governança* é um link (<http://www.governanlocal.com.br/>) presente na página da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local no portal da PMPA.

da GSL, bem como o Documento de Referência (PMPA, 2006i) da GSL. Através de consulta a tal ferramenta foram observados os resultados dos Seminários “Visão de Futuro” (passo 4) em 13 das 17 regiões (anexo 2), sendo que dos passos seguintes, ainda não há informação disponibilizada.

O *Observa Poa*⁹ também faz parte do conjunto de ferramentas existentes para disponibilizar informações que contribuam para “a consolidação da participação cidadã na gestão da cidade” (OBSERVA POA, 2007). O portal disponibiliza dados, mapas e indicadores georeferenciados da cidade de Porto Alegre com o objetivo de disseminar conhecimento sobre a cidade, incluindo a contribuição para elaboração de políticas públicas, ampliação de conhecimento sobre a população e efeitos da participação cidadã, capacitação de agentes públicos, avaliação de indicadores e dos impactos da gestão participativa (OBSERVA POA, 2005).

⁹ <http://www.observapoa.palegre.com.br/>

10 ANÁLISE DOS DADOS

10.1 CATEGORIAS DOS TIPOS IDEAIS

Neste tópico é realizada a análise dos dois objetos de estudo, Orçamento Participativo e Governança Solidária Local, através de suas concepções políticas, a Gestão Pública Participativa e Terceira Via, respectivamente, consideradas como tipos ideais e considerando-se as características já apresentadas no quadro de análise na metodologia.

Responsabilidade

A responsabilidade diz respeito à análise daqueles que são os que devem responder pelas ações que garantem os direitos e atendem as necessidades da sociedade. No caso da Gestão Pública Participativa, o Estado é responsável por tais respostas, sendo que compartilha decisões e ações com a coletividade. No caso da Terceira Via, o Estado é um “facilitador” de ações e mediador, mas não necessariamente o responsável pela garantia de direitos e atenção às necessidades da coletividade, esperando, que para cada “direito deva haver uma responsabilidade” (GIDDENS, 2003), numa lógica de “troca” assim como no mercado, o que acaba por reduzir, ainda que gradativamente, suas responsabilidades (LIMA; MARTINS, 2005).

Em um dos artigos sobre a Governança Solidária Local, o Secretário César Busatto informa que, no debate com “militantes do Orçamento Participativo e com intelectuais que têm compromisso com o aprofundamento do processo democrático”, existe a dúvida sobre a Governança Solidária Local ser uma forma de reintrodução do “Estado Mínimo” de base neoliberal (BUSATTO, 2005b). De acordo com Busatto, o caminho trilhado pelo PGSL é o oposto ao do Estado Mínimo sob dois aspectos: pelo fato do governo estar “aprofundando o comprometimento das estruturas de governo com as comunidades locais” e por “estimular o protagonismo de uma cidadania ativa que reforça o controle social” (BUSATTO, 2005b).

No entanto, ao analisar o referencial da GSL, as orientações presentes na metodologia do programa, bem como sua justificativa política, há que se concordar com os críticos que associam tal programa e “estilo de governo” ao Estado Mínimo e com Lima e Martins (2005,

p.47) que concluem que a democracia (sob tal concepção política – a Terceira Via) é assumida apenas como categoria política de participação formal, livre iniciativa individual e possibilidade de diálogo.

De maneira geral, o governo se faz presente na governança através do Comitê Gestor Local, que é composto por representantes dos programas da prefeitura (órgãos). Entretanto, conforme delineado na metodologia (PMPA, 2006i), os recursos não deverão vir apenas do Estado, pois “é preciso construir parcerias (...) ao invés de esperar tudo do Estado” (PMPA, 2006h) e os responsáveis por “tocar as ações de governança” são os agentes, os articuladores e os participantes da “rede de governança” (PMPA, 2006f), estando o governo presente como “mais um ator” (um “facilitador”) e não como o responsável direto pelo processo como um todo, ou por seus resultados. Mesmo porque, conforme define Santos (1998, p. 4), o “Estado tem de intervir para deixar de intervir”, assim, a participação do Estado é uma forma estratégica de controle do processo, coerente com o paradigma de governança (ZAWISLAK, 2004), e também uma forma de mapear o que será feito, o que será “tocado” pela governança sem, necessariamente, a participação do governo como responsável.

Ocorre nesse caso, o que Dagnino (2004, p. 96) define como “encolhimento de responsabilidades sociais [do Estado] e transferência para a sociedade civil”, que é um dos passos na emergência do projeto de Estado Mínimo. A execução das ações e o atendimento de demandas sociais baseiam-se na responsabilidade privada ou “moral”, isto é, são deslocadas para a sociedade civil atribuições do Estado que eram parte da esfera dos direitos (GECD, 1999, p.28), gerando o “assistencialismo filantrópico” (MILANI, 2005) derivado da participação nos espaços públicos, sem a presença (ou, no máximo, com a mediação) do Estado (LIMA e MARTINS, 2005).

No caso do OP, a presença do Estado é regimental, ou seja, ele deve fazer parte do processo, visto que o estão envolvidas discussões e decisões sobre a destinação do orçamento público (FEDOZZI, 2001; SILVA 2001; PAULA, 2003; ZANOTELLI, 2003). O que ocorre é o compartilhamento da responsabilidade no que diz respeito às escolhas sobre os recursos a serem investidos, com as comunidades definindo necessidades e prioridades e o governo destinando os recursos e executando tais definições dentro de seu planejamento orçamentário como um todo. Há uma partilha do poder público e sociedade, além da ampliação da esfera pública. Os recursos e as políticas públicas que os envolvem também são passíveis de discussão no OP, deixando o orçamento de ser uma “caixa preta” (FEDOZZI, 2001) da administração e ficando claro quem deve responder por qual ação, obra ou demanda atendida

(ou não). Além disso, não há exigência de “contrapartida” sobre as demandas atendidas, uma vez que contemplam direitos da coletividade. Como avaliar, por exemplo, a “contrapartida” dos cidadãos para com o Estado quando uma região tem um programa e obras de saneamento executadas, uma vez que o envolvido é um direito desta mesma coletividade.

Em relação à governança como paradigma, compartilha-se da visão de Zawislak (2004) da governança como sinônimo de “administração, direção ou gestão” e como uma forma de gerenciar conflitos, de controlar interesses e o envolvimento de atores que não estão em iguais condições e, por isso mesmo, com possibilidades diferentes de ação ou de influência na “rede” que se forma sob a denominação de governança (SALDOMANDO; STOKER e HOLDEN apud BARTEN et al, 2002). Além disso, o programa GSL associa-se também às visões de governança (RHODES, 1996), de “Estado Mínimo” – buscando uma nova forma de intervenção pública e de “redes organizadas” – onde o Estado é *um* ator e não mais “o” ator no cenário político e de governo.

Participação

Para analisar a participação no presente estudo destaca-se, inicialmente, a idéia de Gohn (2003), sobre ser esse conceito estar presente de forma massiva na sociedade e, de Milani (2005) sobre o “princípio participativo” ser defendido por atores diversos e presente em discursos distintos. Assim, não é sempre claro “de que participação estamos falando” (GOHN, 2003). Estão envolvidos na análise dois programas de governo, dois modelos participativos operados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Não é negada aqui a presença da participação de forma objetiva em nenhum dos dois programas, entretanto, o que se questiona é, justamente, que tipo de participação cada modelo tem como base, ou seja, nas palavras de Prestes Motta (1984, p.11), “em que contexto a participação está inserida”.

No caso do Orçamento Participativo, o objetivo é fazer com que a população participe das decisões do governo, no que diz respeito à aplicação dos recursos orçamentários, tendo como consequência uma ampliação da esfera pública, maior transparência, controle social, partilha de poder entre poder público e sociedade e um rompimento da tradição patrimonialista da gestão pública (FEDOZZI, 2000, 2001; SILVA, 2001, PAULA, 2003, ZANOTELLI, 2003). A participação no âmbito do OP está relacionada à concepção de projeto participativo de aprofundamento democrático e de redução da exclusão (Dagnino,

2004), ainda que se concorde com as críticas de alguns autores que incluem a baixa participação, estrutura complexa, “clientelismo reverso” e acúmulo de poder por parte do governo (NAVARRO, 2003; MISOCKY, 2000, 2002).

O que ocorre no OP é que a participação de forma direta e, após, de forma representativa, acontece em uma arena em que acontecem debates e embates entre governo e comunidade não só sobre as formas de aplicação de recursos e atendimento das necessidades, mas também sobre as questões políticas envolvidas no processo, não necessariamente na busca por consenso e sim como forma de contestação as quais, muitas vezes, demandam resposta imediata do governo que se faz presente como um ator chave no processo. Mesmo depois das decisões tomadas a cada ciclo (matriz orçamentária, plano de investimentos), o processo continua, sendo possível o questionamento do governo sobre a realização dos investimentos, obras e programas, bem como a constante (re)negociação de prioridades entre governo e comunidade, ou seja, a participação está vinculada também à responsabilidade do governo em atender aquilo que foi proposto, tornando concreto seu resultado e por consequência, o resultado do processo participativo. O processo do OP trata-se de uma participação democrática onde o princípio regulador é a soberania popular e envolve tanto o plano institucional quanto o plano da sociedade (GOHN, 2003).

A Governança Solidária Local propõe a participação baseada na governança, buscando o desenvolvimento local sustentável (PMPA, 2006i), sendo que essa participação deve “avançar para formas menos adversariais e mais cooperativas” e ocorrer não apenas de forma “reativa e reivindicativa”, mas de forma “proativa e propositiva” e não restrita a formas “assembleísticas” (idem, p.13) de democracia. Na metodologia da GSL, todos os indivíduos têm possibilidade de compor uma “cidadania ativa” que não dependa exclusivamente do governo para a concretização dos objetivos e atendimento das necessidades das comunidades. O caminho da participação é a “parceria” entre os atores da sociedade, onde o governo é mais um ator, juntamente com as empresas, organizações da sociedade e o cidadão. A proposta é a articulação da “rede” de governança, onde os pontos da rede podem ser quaisquer dos atores que devem se envolver para a consecução de ações que tenham como fim atingir o “futuro desejado” das regiões.

Utilizando recursos (ativos) presentes nas regiões, os participantes da GSL devem se articular para alcançar os objetivos sem, necessariamente, depender do governo que está presente mais como “facilitador” (PMPA, 2006i) do que como responsável pelas ações e pelos recursos para realizá-las. Cada região possui autonomia para elaborar a forma como a

governança solidária irá ocorrer, ou seja, os planejamentos são feitos em cada região por aqueles que participam das ações de governança a partir de um compromisso formal assinado pelos agentes de governança.

A participação ocorre ainda, sob a regra da contrapartida, isto é “para cada direito cobrado do Estado deve corresponder uma responsabilidade assumida pela sociedade” (PMPA, 2006i, p.13), ainda que não fique claro no modelo proposto como se dá essa relação, qual direito corresponde a que responsabilidade, ou ainda, como essa “cobrança de responsabilidade” ocorre ou irá ocorrer.

Os “pontos da rede” de governança solidária, ou seja, quem participa do processo, podem ser quaisquer dos atores, sendo que no mesmo nível estão colocados empresas, organizações da sociedade, o governo e o cidadão, ou seja, no mesmo patamar de possível “agente” de governança estão atores muito diferenciados, com possibilidades de ação e necessidades totalmente distintas. Ainda que todos caminhem em direção ao objetivo comum de “desenvolvimento sustentável” da comunidade em que estão inseridos, as necessidades ou o objetivo das empresas e das organizações civis, por exemplo, podem não estar em consonância entre si e/ou com a comunidade como um todo, assim como a “contrapartida” possível de um destes atores é muito diferenciada da contrapartida do cidadão individualmente. As empresas participarão para o “bem comum” ou como forma de ampliar seus negócios, ou mesmo de acumular relações para cobrar posteriormente, no caminho inverso, a contrapartida do governo (ou da comunidade)? Conforme refere Milani (2005, p. 09):

os atores políticos podem ter objetivos muito diversos, desde a autopromoção (a partir, por e para os interessados), a realização da cidadania, a implementação de regras democráticas, o controle do poder burocrático, a negociação até a mudança de cultura política.

No que se refere ao processo de participação, encontra-se no OP os princípios de universalidade da participação em instâncias regulares e métodos objetivos de definição de recursos (FEDOZZI, 2000; 2001), o que não ocorre na GSL, onde existe uma metodologia de implantação como programa participativo, mas sem definição de instâncias regulares ou de provisão de recursos (não necessariamente financeiros) a serem investidos, já que estes devem ser mapeados entre os ativos de cada região, com posterior estudo da possibilidade de investimento para atender às demandas da região. Essa análise sobre a “forma” da participação, isto é da presença ou não de instâncias formais e institucionais é analisada por

Milani (2004, p.18) que conclui que na ausência de tais instâncias, corre-se o risco de “diluição” de responsabilidades daqueles que participam. Por outro lado, em experiências institucionalizadas, como é o caso do OP, o problema pode estar na “burocratização do processo de participação em um esquema mais corporativo”. Esta última análise, sobre a burocratização do processo é verificada também em Misoczky (2000; 2002) e Navarro (2003).

A participação na Governança Solidária Local não é, portanto, a mesma participação do Orçamento Participativo, seja pelo fato de quem participa ou ainda da forma ou resultado esperado do processo participativo, o que está presente no primeiro caso é a orientação e estímulo à possibilidade de associação do indivíduo para participação em processos políticos mais simples (LIMA e MARTINS, 2005), sem o caráter político necessário em processos de aprofundamento democrático (DAGNINO, 2004) através da participação.

Mesmo que o atual governo refira-se aos dois processos como “paralelos” ou à GSL como um programa que vem para “somar” e não para “substituir programas existentes” (PMPA, 2006f; 2006h; 2006i) é necessário considerar a análise de Dagnino (2004), sobre a “*confluência perversa* entre projetos políticos distintos” (2004, p. 95, grifos no original), sendo estes o “projeto político democratizante” de um lado e de outro o “projeto neoliberal”, já relacionados anteriormente com o que denomina-se nesse estudo de “concepções políticas”, respectivamente a Gestão Pública Participativa e a Terceira Via. Dagnino identifica a confluência de referências no que concerne à definição de participação, sociedade civil e cidadania (idem, p.99). Para a autora, o projeto neoliberal vem se apropriando de tais conceitos e práticas a partir de referências comuns, como estratégia política, provocando, inclusive, um “deslocamento de significados” de tais conceitos. Sobre a participação (sociedade civil e cidadania são comentados nos tópicos a seguir), a autora refere que vem ocorrendo a emergência da “participação solidária” (p.102), baseada em uma “perspectiva privatista e individualista, redefinindo o significado coletivo da participação social” e que despolitiza a participação, “na medida em que as novas definições (de participação) dispensam os espaços públicos” onde o debate dos objetivos participativos ocorre e restringem-se a formas individualizadas no trato de questões de interesse da sociedade. Além disso, a participação como mera transferência de responsabilidade de implementação e execução de políticas públicas reduz a participação (e a redefine) a um caráter de gestão (DAGNINO, 2004, p. 103) também extraindo seu caráter político e de partilha de poder existente dentro do “projeto democratizante”.

Por fim, tomando a referência de Arnstein (1969) infere-se que a participação na Governança Solidária Local encontra-se em um degrau intermediário entre a *Pacificação* e a *Parceria*, sendo desta as características de possibilidade de negociação e compartilhamento de atividades de planejamento e tomada de decisão e daquela a falta de garantias de que os atores com poder de decisão executarão as ações planejadas. No caso do Orçamento Participativo, o degrau de participação seria o de *Delegação de Poder*, uma vez que, ainda que restrito ao orçamento, os atores desfrutam de um “real poder de decisão” sobre a gestão dos recursos destinados às suas regiões.

Papel/Visão do Indivíduo

Nesta categoria é analisada a visão de cada concepção política sobre o indivíduo e sua relação com o Estado, isto é, se cada indivíduo constitui-se cidadão, com consciência de seus direitos e do “direito a ter direitos” (CARVALHO, 1998), bem como da possibilidade de participar, questionar e mudar o sistema em que se encontra (DAGNINO, 2004), ou, por outro lado, se é visto como um tipo de capital (LIMA e MARTINS, 2005).

A noção de cidadania é essencial para análise do processo participativo. Para Dagnino (1994), a noção de cidadania “organiza uma estratégia de transformação social” e incorpora questões como o papel das subjetividades, a emergência de sujeitos sociais ativos (agentes políticos) e a ampliação do espaço da política (DAGNINO, 1994; 2004). A autora acrescenta que tal noção inclui não apenas a reivindicação de direitos, mas de um “direito a ter direitos” e também a possibilidade de definir o sistema, na “invenção de uma nova sociedade” (DAGNINO, 2004, p.104), a partir de lutas políticas que respondem à “dinâmica dos conflitos reais” (DAGNINO, 1994). Além disso, existe a luta por uma participação efetiva no poder, como no caso dos Orçamentos Participativos, criando espaços públicos de discussão e negociação (DAGNINO, 2004, p. 105).

Dagnino (2004) juntamente com as considerações que faz para os conceitos de sociedade civil e participação no que definiu como *confluência perversa* de projetos políticos, descreve a “redefinição neoliberal” do conceito de cidadania, que inclui a redução do significado coletivo trazido pelos movimentos sociais para um entendimento individualista de cidadania; a transformação dos cidadãos portadores de direitos em “inimigos das reformas para encolher as responsabilidades do Estado”; e a “gestão da pobreza” baseada na

responsabilidade moral da sociedade (voluntarismo e filantropia) e não no debate político da construção de cidadania e de igualdade de direitos, onde são discutidas as causas da desigualdade e da pobreza.

O capital social, por sua vez, refere-se ao valor das relações sociais, ou seja, que as associações e redes possuem valor para aqueles que delas participam (PUTNAM, 2001) e que tal valor depende do contexto em que está inserido (COLEMAN, 1990 apud EDWARDS e FOLEY, 1998). Alinhado e somado à idéia de “capital humano”, que define o conhecimento e capacidades dos trabalhadores como forma de capital capaz de gerar riqueza, o capital social é central na Terceira Via (LIMA e MARTINS, 2005).

Lima e Martins (2005, p. 62) dizem que tal noção é empregada largamente por organismos internacionais como Banco Mundial e Organização das Nações Unidas (ONU) “para designar a capacidade de articulação dos grupos de pessoas ou de toda uma comunidade local na busca de soluções de seus problemas mais imediatos”. Frequentemente associado a idéia de “desenvolvimento social sustentado”, o capital social traz a solução de problemas e realização de demandas através da mobilização de “pequenos grupos” e “parcerias”, juntamente com o esvaziamento da idéia do homem como “bloco histórico” e responsabilização dos sujeitos (e não da história) pela estabilidade social e política (idem, p.63, 65).

Essa “redefinição” de cidadania de que trata Dagnino (1994; 2004) é uma referência pertinente quando da análise da Governança Solidária Local. Embasada nos princípios da cidadania pela valorização do “capital social”, com ênfase na “cooperação” e “solidariedade” em torno de interesses comuns.

As noções de *cidadania* (em seu caráter transformador) e *capital social* são associadas respectivamente aos dois modelos de estudo, o Orçamento Participativo e a Governança Solidária Local, e contrapostas, na medida em que no primeiro a base está na reivindicação de direitos, participação no poder e ampliação do espaço público, enquanto a segunda exatamente como descrito em seu referencial, baseia-se no capital social e propõe ações para a solução dos problemas em nível local, sem referências universalizantes, como analisado por Lima e Martins (2005).

Tipos de Ação dos Agentes

A ação dos atores envolve dois aspectos: ação de maneira coletiva ou individual e se de maneira contestadora (e de negociação) ou apenas na busca do consenso.

O aspecto de ação de forma coletiva ou individual diz respeito ao objetivo da ação, isto é, se os indivíduos participam com o objetivo do bem da coletividade, sendo o indivíduo parte de um bloco histórico e social (LIMA e MARTINS, 2005) com ação política, ou se agem sob a égide do individualismo, sendo a participação em comunidade apenas um meio para concretização dos objetivos particulares ou atendimento das necessidades individuais (MILANI, 2005).

No que concerne ao aspecto de contestação ou consenso, Dagnino (2004, p. 105), infere que experiências como o Orçamento Participativo contribuem para a “criação de espaços públicos onde os interesses, as especificidades e as diferenças podem ser expostas, discutidas e negociadas”, sendo que tal processo dentro da cidadania em seu caráter transformador, contribui para a o estabelecimento de relações sociais mais igualitárias que têm no debate e negociação de conflitos, bem como nos direitos, a possibilidade da reconfiguração de uma dimensão ética da vida social.

A Governança Solidária Local, por outro lado, se estabelece sob o modelo do consenso (PMPA, 2006h; 2006i), sendo mais relacionada ao que Guijt & Shah (1998 apud MILANI, 2005) denominam “mito da comunidade”, isto é, a consideração no processo participativo de uma visão simplificada tanto da comunidade como das pessoas que nela estão inseridas, sendo que aquelas seriam sempre homogêneas, estáticas e harmônicas e estas sempre compartilhariam interesses, valores e necessidades. O consenso está relacionado ao que Melo (2005, p.82) considera como um “encobrir de correlações de forças sociais”, na medida em que, em detrimento da disputa e do conflito no espaço público aberto à participação, privilegia-se o diálogo interno às comunidades onde estariam também as soluções dos problemas, uma vez que “se na população está a causa dos problemas, na população também poderiam estar suas soluções” (MELO, 2005, p. 80).

De maneira geral, então, observa-se nos dois casos a associação coletiva, sendo no caso do OP uma associação que se acontece permanentemente nas comunidades, que se organizam para demandar no processo do Orçamento Participativo, considerados aí todos os aspectos políticos do processo como já referido. No caso da Governança as ações ainda que

coletivas podem se realizar apenas para atender a necessidades pontuais, sendo o associativismo aqui um meio para otimizar as ações de governança, esvaziado seu caráter político.

Sociedade Civil

A sociedade civil é um elemento chave quando são analisados processos participativos, tanto na concepção política da Gestão Pública Participativa quanto da Terceira Via, uma vez que se trata de um conjunto de “experimentações de organização política que abriga diferentes objetivos e projetos” (GECD, 1999). Na primeira, onde a participação é elemento central (PAULA, 2003; DAGNINO, 2004, CUNHA, 2005), a sociedade civil partilha o poder com o Estado. É uma sociedade civil política, que ocupa o espaço público em ação conjunta com o Estado, para o aprofundamento democrático na discussão e tomada de decisões sobre questões e políticas públicas (DAGNINO, 2004), sendo capaz não só de participar em processos definidos, mas também de definir como tais processos ocorrerão. Na Terceira Via, a sociedade civil é a “única esfera capaz de restringir o poder dos mercados e do governo” (GIDDENS, 2005, p.88). Ao governo cabe “fortalecer e proteger” essa esfera em um papel “regulamentador e facilitador” que proporcione recursos para que os indivíduos assumam a responsabilidade por seus atos (GIDDENS, 2001, p.167). Nos dois casos, portanto, há a necessidade de uma sociedade civil ativa e propositiva, mas é preciso analisar de quem estamos falando em cada caso (DAGNINO, 2004, p.99), uma vez que a diversidade de atores que ocupam o espaço da sociedade civil torna complexa a tentativa de especificação do conjunto daqueles enquadrados em tal categoria (GECD, 1999, p. 26).

Estabelecido o papel da sociedade civil nas duas concepções políticas, é necessário, no entanto, fazer essas considerações sobre “qual” sociedade civil está em questão, acompanhando as análises de Dagnino (2004). Para a autora, na “disputa política que se trava ao redor do desenho democrático” (idem, p.99), há uma *redefinição da noção de sociedade civil* (DAGNINO, 2004, p.100, grifos da autora) que tem como resultado a associação ou mesmo identificação entre “sociedade civil” e ONG e, mais além, a “onguização” dos movimentos sociais (idem, p.100). Atores “desorganizados” ou que não fazem parte das organizações legitimadas como “interlocutores confiáveis” nos processos participativos estão excluídos do processo, ou ainda, são entendidos como “representados” pelas organizações,

destacando-se que, ainda que bem intencionadas, as atuações de tais organizações acabam por traduzir os desejos de suas equipes diretivas (idem, p.101) e não necessariamente daqueles a quem “representam”. A expansão do terceiro setor como sinônimo de sociedade civil e sua tomada de ações complementares às do Estado reforça a “desresponsabilização” deste (GECD, 1999) e desloca o sentido da representatividade e interlocução Estado – sociedade civil (DAGNINO, 2004).

Explorando tais referências em relação aos objetos de estudo, entende-se a sociedade civil no caso do OP como a sociedade associativa, politizada, que está em diálogo com o Estado no espaço público em um processo de aprofundamento democrático, capaz de participar de processos de tomada de decisão das políticas públicas (o próprio OP sendo um deles), sendo que quem participa é o cidadão, diretamente através de sua mobilização e associação nas comunidades locais e, posteriormente, representado por um de seus pares no seguimento do processo. No caso da GSL, os atores que participam da Governança Solidária Local (PMPA, 2006d; 2006f; 2006g 2006h; 2006i), que são “o Estado, as Empresas, as Organizações da Sociedade e o Cidadão”, fixando-se a divisão nos três “setores”: Estado – Mercado – Sociedade Civil (MELO, 2005) e travando-se o diálogo do governo com o cidadão de forma individual e com as organizações que “representam” diversos setores e diferenças.

10.2 RELAÇÕES ENTRE OS PROGRAMAS

O Orçamento Participativo e a Governança Solidária Local são dois programas da atual Prefeitura Municipal de Porto Alegre que estão fortemente ligados, primeiramente por tratarem-se de dois programas participativos da atual administração, não sendo este, no entanto, o único ponto de relação entre os dois programas.

A relação dos dois programas se dá primeiramente, em termos de seus aparatos administrativos, isto é, de forma estrutural, uma vez que ambos encontram-se subordinados, no organograma da Prefeitura, à Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Solidária Local, cabendo dentro de tal Secretaria, à Gerência do Programa de Governança Solidária Local e à Gerência do Orçamento Participativo a administração de seus respectivos programas. A estrutura dos Centros Administrativos Regionais (CAR's) é compartilhada pelos dois programas, sendo que a cada região cabe a organização de tal divisão.

O arranjo de cada programa é distinto, quando analisados de maneira individual, uma vez que o Orçamento Participativo funciona em um arranjo burocrático (MISOCZKY, 2000) e a Governança Solidária Local funciona sob a estrutura de redes (PMPA, 2006f). Tais arranjos, no entanto, interligam-se, na medida em que o OP participa como “ponto da rede” de Governança Solidária Local. Destaca-se, no entanto, que nesse arranjo de redes, ainda que infira o governo que os participantes se relacionam de forma “igual, sem hierarquia” (PMPA, 2006f), entende-se que formalmente pode não estar estabelecida a hierarquia, mas os participantes da “rede solidária” não estão de forma igual na relação, pois se tratam de atores diferentes, com recursos de poder também diferentes: uma empresa, indivíduos de determinada comunidade, uma ONG e o governo juntos em uma ação de governança não são “pontos” iguais na relação. Essa diferença ocorre também no Orçamento Participativo, uma vez que o governo é um “centro de poder” que acumula recursos (MISOCZKY, 2000) dentro do processo.

Nos documentos da Governança Solidária Local existem referências diretas ao Orçamento Participativo, entre elas do papel do OP como “ator-parceiro” dentre aqueles que compõem a Governança Local (PMPA, 2006i, p.23). O esperado pela administração é que os membros do OP nas regiões, bem como no Conselho do Orçamento Participativo, colaborem e participem nas ações do Programa da Governança. Além disso, em sua justificativa política, a GSL é apresentada como um programa que “dará continuidade” ao OP, uma vez que este está “voltado para prioridades orçamentárias”, acrescentando o planejamento participativo e as parcerias entre Estado, iniciativa privada e sociedade civil (idem, p.13).

O projeto de Governança Local em sua referência principal (BUSATTO; VARGAS, 2004), explicita e descreve as dimensões em que ocorre o “diálogo com o Orçamento Participativo” de seus “pilares” (idem, p. 41):

- a. Ampliando a participação cidadã para além da definição das prioridades do OP, como forma de incluir todas as dimensões do desenvolvimento e dos serviços públicos de cada região e bairro da cidade;
- b. Articulando e agregando os esforços de melhoria social e os recursos humanos, materiais e de conhecimento de todos os setores da sociedade – público, privado e não-governamental;

- c. Introduzindo os conceitos de eficiência e eficácia, através de métodos de gestão modernos, com base no alcance de metas sociais, indicadores de avaliação, mapas de diagnóstico e de iniciativas cidadãs;
- d. Introduzindo o conceito de prestação de contas e transparência, através do Balanço Social de resultados alcançados, que promoverá periodicamente um amplo processo de avaliação, melhoria contínua e conscientização de responsabilidades; e,
- e. Ampliando o conhecimento e o nível de consciência dos cidadãos e cidadãs participantes, através da disponibilização irrestrita de informações geoprocessadas por bairro, região e para a cidade como um todo, de modo que as decisões tomadas tenham mais consistência, sejam mais objetivos os critérios de prioridades e sejam criadas as condições para a elaboração de estratégias e planos de melhoria da qualidade de vida local, de curto, médio e longo prazo.

O Orçamento Participativo é avaliado em uma das apresentações da Governança Solidária Local (PMPA, 2005b), elaborada para explicar o programa, e são destacadas as “virtudes”, “insuficiências” e “ambigüidades” do modelo. As virtudes seriam as mobilizações de parcerias da população e a criação de focos de pressão em torno da oferta de serviços públicos; avanço da consciência democrática; circulação de informações sobre os direitos dos cidadãos; fiscalização dos recursos orçamentários; e contribuição para o aumento da auto-estima dos que participam. As insuficiências seriam: o foco de participação restrito ao orçamento; a não integração de “amplas parcelas” da população (desorganizados/excluídos, atores sociais dispersos e indiferentes); a baixa integração e pouca parceria entre os atores sociais; e a ausência de diagnósticos (mapas da realidade social), de indicadores de avaliação das políticas públicas, de metas sociais e de balanço social (prestação de contas). A apresentação destaca ainda, no que concerne ao OP, o estudo realizado pelo Banco Mundial, que pretende avaliar a sustentabilidade econômica e social do OP, considerando seu impacto na gestão pública e incluindo a investigação sobre “pontos de estrangulamento” e alternativas para o fortalecimento da democracia participativa (PMPA, 2005b). Tal estudo foi também apresentado no ciclo do OP em 2006 (COP, ata 30/06) com descrição de todos os pontos a serem considerados na pesquisa e solicitação de escolha de colaboradores do COP para o estudo (anexo 3). Ocorrem ainda referências indiretas quando da crítica na justificativa política de que a participação cidadã não pode ficar restrita “apenas à disputa em torno de prioridades governamentais que atendam a interesses particulares de um grupo, setor ou localidade”, bem como que são necessárias “formas não-assembleísticas de democracia, que

acabam reduzindo a dimensão participativa a uma dimensão predominantemente delegativa” (PMPA, 2006i, p.13).

A relação entre os dois objetos está também na disputa como instâncias de participação nas comunidades e a resistência dos entusiastas do Orçamento Participativo ao novo programa. De maneira geral, tal resistência esteve presente no debate político sobre o novo governo, sendo que este, inclusive, respondeu em seminários e artigos (BUSATTO, 2005b; PMPA, 2005b) sobre o papel dos dois modelos participativos, destacando a postura de “soma” dos dois modelos. Localmente, de acordo com a gerência da Governança Solidária Local, nas regiões onde o OP é “mais forte”, isto é, onde as comunidades são mais organizadas dentro do processo e participam mais, a resistência à GSL foi grande, sendo que em algumas o programa ainda não havia realizado o Seminário Visão de Futuro (passo 4) até a realização da pesquisa (anexo 2) e conforme manifestação de um conselheiro em 2006 (COP, ata 34/06) de que a comunidade “não implantaria a GSL” por causa da desconstituição do OP naquela região.

Outro aspecto em que os programas estão relacionados é o de sua visibilidade. Este aspecto envolve seus símbolos, apresentação das metodologias por parte da prefeitura, bem como a divulgação de informações.

No caso do Orçamento Participativo, houve manifestação de conselheiros em 2006, que consideraram que o atual governo estaria “desconstituindo o símbolo do OP”, na medida em que deixou de colocar a logomarca e/ou a frase referêncial (“mais uma obra do Orçamento Participativo”) em algumas obras concluídas que foram demandadas no OP, bem como que nem sempre o trabalho realizado era propriamente divulgado, isto é, que não é dado conhecimento à sociedade do que está sendo feito no OP. Uma vez que a visibilidade é meio para a construção da imagem pública e que esta está estreitamente ligada à prática política através da opinião pública (PEREIRA, 2004) e considerando a crítica de Navarro (2003) sobre ser o OP um “aparato que realmente poucos entendem”, essa diminuição na visibilidade do programa pode, inclusive, abrir um questionamento mais amplo da sociedade sobre de fato “para que serve o OP?”. Além disso, houve considerações do Conselho do OP sobre o programa ser utilizado como “meio” pelo governo para apresentação no exterior da Governança Solidária Local, uma vez que aquele conta com reconhecimento internacional, enquanto este é um novo modelo que precisa ainda ser apresentado e reconhecido.

No que se refere à divulgação, a Governança Solidária Local conta com amplo material, incluindo panfletos, cartilha, DVD, VHS e CD-ROM para distribuição nas

comunidades, que contém informações sobre o que é governança, os objetivos do programa, seu funcionamento, como participar e contatos com a Prefeitura. Além disso, o portal da Secretaria de Governança disponibiliza um *blog* para contato com a população e artigos sobre o tema governança e sobre os conceitos referência do programa. Nas regiões circula o *Jornal da Região*, trazendo notícias sobre o que está sendo feito a partir da GSL nas regiões e uma versão eletrônica de cada exemplar é disponibilizada no portal. A Assessoria de Comunicação Social da Secretaria de Governança é responsável pela elaboração da maioria dos materiais, bem como pela atualização do *blog* na página. O Orçamento Participativo, em termos de divulgação, conta com os dois livros editados ao fim dos ciclos, um contendo o Regimento Interno, critérios técnicos e regionais e outro com o resultado das demandas e Plano de Investimentos, bem como com o portal da Prefeitura que disponibiliza um link para o OP em sua página inicial. O material presente inclui o histórico do OP, funcionamento, estrutura no governo e na sociedade, prestação de contas e os resultados dos ciclos operacionalizados pelo atual governo (2005/2006 e 2006/2007). Estes dois últimos, no entanto, não estão atualizados, ou seja, não está disponibilizada a prestação de contas e os resultados de cada ciclo estão incompletos. Para o ciclo 2005/2006 disponibilizam-se apenas fotos e as atas (não em sua totalidade) e para o ciclo 2006/2007 estão presentes somente os resultados (prioridades votadas) e os conselheiros eleitos.

11 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A atual administração, quando da eleição municipal em 2004, firmou o compromisso de manter o Orçamento Participativo como programa de governo, ainda que tal modelo participativo estivesse histórica e politicamente ligado ao Partido dos Trabalhadores. Institucionalizado na cidade e reconhecido internacionalmente por seu caráter inovador, de ampliação do espaço público, rompimento do clientelismo e partilha de poder entre Estado e sociedade, o OP foi um meio estratégico de conquistar apoio daqueles que optariam por mudança nos atores da prefeitura, mas sem abrir mão de um ícone da gestão pública participativa em Porto Alegre. O governo teve início em janeiro de 2005 e, conforme prometido na campanha, o OP foi mantido, seguindo as mesmas diretrizes da administração anterior.

Ainda na campanha foi apresentado o “estilo de governo” que marcaria a administração Fogaça: a Governança Solidária Local. Embasada em conceitos como capital humano e social, desenvolvimento sustentável, consenso e pluralidade, a GSL é também um programa estruturado nas mesmas regiões do OP que propõe a articulação em nível local de diversos atores da sociedade (em forma de redes solidárias) com “autonomia e responsabilidade” para atendimento das demandas, planejamento de futuro e desenvolvimento. Apresentada como “soma” e “continuidade” ao Orçamento Participativo, a Governança foi criticada por aqueles que viram em tal proposta uma possível substituição do OP como modelo de participação, retirando da sociedade porto-alegrense sua conquista histórica.

Em relação ao funcionamento do OP, os aspectos foram mantidos, sendo o posicionamento do atual governo de respeitar o caráter parcialmente autoregulatório do modelo, com relação a mudanças no processo, ou seja, quaisquer modificações a serem feitas deverão ser deliberadas pelas instâncias do OP, e ao governo caberá aceitar tais propostas, uma vez que não deve “interferir diretamente” no processo. Acompanha-se a crítica de Navarro (2003) sobre o OP ser um aparato que “poucos realmente entendem” e também que há uma restrição (ou limite) de quem participa. No último ciclo, considera-se que esse último aspecto tornou-se ainda mais contundente, uma vez que a mudança no art. 4º do Regimento Interno delimitou ainda mais o perfil de quem pode participar do processo em sua fase representativa, ou seja, quem pode ser eleito conselheiro para o COP. Exigindo uma

participação nos dois anos imediatamente anteriores ao da eleição e 60% de presença nas reuniões, ao invés do um ano em qualquer tempo, entende-se que há uma restrição da participação aos atores mais recentemente envolvidos com o OP, ou para com aqueles que desejem participar pela primeira vez.

O posicionamento do governo é de manutenção e apoio ao Orçamento Participativo em sua totalidade. Analisando todas as manifestações ao longo dos anos de 2005 e 2006 nas reuniões do Conselho do Orçamento Participativo, identificam-se três “momentos” marcantes da relação do governo com o COP. O primeiro, no início do ano de 2005, engloba o questionamento do novo programa, a Governança Solidária Local, e a insegurança sobre a manutenção das demandas e possível interferência da Câmara de Vereadores nestas; o segundo, ao final do ciclo de 2005 e início de 2006, diz respeito à (des)organização interna do OP e as modificações no Regimento, sobre o que o governo colocou-se como expectador; e o terceiro, já no ano de 2006, diz respeito ao que seria, conforme os conselheiros, o “desmonte do OP” por parte do governo (retirada de símbolos do OP, ausência de visibilidade do programa e ausência dos conselheiros em eventos). Nos três casos, os membros do OP questionam o compromisso assumido pelo governo com o Orçamento Participativo quando da campanha e, em especial no último, inferem que no futuro o OP pode ser extinto. No entanto, ainda que existam ações diretas, como a retirada de símbolos, ou indiretas, como a participação em eventos sobre o OP sem os conselheiros, a manutenção do programa também está vinculada à ação dos conselheiros e comunidades em relação ao programa. A desorganização em algumas reuniões do COP, por exemplo, é um fator de enfraquecimento do processo e não está, necessariamente, ligado ao governo; discussões paralelas, faltas de conselheiros, disputas pessoais entre conselheiros, delegados e suplentes, tudo colabora para a perda de tempo das reuniões, tempo que já é exíguo. Além disso, a representação pelos conselheiros e o trabalho destes com e nas regiões é outro fator decisivo: uma região “mal” representada não tem no OP uma esfera em que de fato pode participar das decisões sobre o orçamento, bem como obter soluções para suas demandas. Esses e outros fatores têm no Regimento Interno, de caráter auto-regulatório, o âmbito para melhoria do processo, sendo que sem a ação dos que participam do OP nesse sentido, não é possível também julgar que apenas o governo “desmonta o OP”.

O trabalho de divulgação da Governança Solidária Local por parte do governo é muito mais amplo do que em relação ao Orçamento Participativo, o que se justifica por aquele ser um programa novo, que necessita apresentação, mobilização e inserção nas comunidades,

enquanto este é um programa consolidado que não necessitaria ser “apresentado”, mas apenas ter suas informações disponibilizadas. No entanto, a desatualização prejudica o acompanhamento do que acontece a cada ciclo no OP, justificando as críticas feitas por alguns conselheiros de que a visibilidade do programa é reduzida. Além disso, tal desatualização é controversa tanto para o governo como para o OP, uma vez que abre espaço para que outros atores assumam a função de disponibilizar informações sobre o programa. Considerando a disponibilização de informação como uma forma de comunicação e que esta envolve o processo de persuasão, e ainda que, por mais bem intencionadas que sejam tais organizações, suas ações sempre refletem as intenções de seus dirigentes ou componentes, abrir mão do espaço de comunicação é abrir mão de um recurso estratégico para quaisquer dos atores envolvidos com o OP. A Ong Cidade é o maior exemplo de tal ação. Presente nas reuniões do Conselho do Orçamento Participativo, bem como em reuniões regionais, o Cidade elabora boletins informativos, disponibiliza artigos e notícias relacionados ao OP em seu site¹⁰, com sua leitura sobre as ações do governo e dos conselheiros no âmbito do programa, leituras estas nem sempre bem recebidas pelos atores envolvidos com o OP, sejam membros do governo (COP, ata 22/06) ou os conselheiros (COP, ata 21/06).

O posicionamento do governo sobre a relação dos dois programas é de que estão “lado a lado”, ou de que há uma “continuidade” ou “soma” entre o Orçamento Participativo e a Governança Solidária Local. No entanto, analisando os dois programas no atual governo, reforça-se o entendimento de que os dois estão em disputa como programas participativos. Um dos fatores que reforça tal entendimento é o atendimento das demandas das comunidades por parte de cada programa. A partir das ações mediadas pela GSL é possível atender demandas das comunidades, no entanto, existem demandas que podem estar contempladas também no Orçamento Participativo, gerando uma sobreposição entre os dois programas. A realização de demandas “por fora” do OP é um aspecto possível e que poderia enfraquecer o processo. Considerando-se os aspectos de autonomia das regiões, bem como do governo como “facilitador” na concepção do programa, seria possível uma organização de forma local que atendesse demandas deliberadas no âmbito do OP. Um fato próximo ocorreu em 2006, quando da pavimentação de uma estrada pela iniciativa privada, em projeto de construção de condomínio na zona sul (COP, ata 34/06), que havia sido demanda pelo OP. A ação da iniciativa privada de realizar a obra está dentro dos parâmetros da GSL, de uso dos “ativos das

¹⁰ www.ongcidade.org

regiões”, entretanto, ainda que atendida a necessidade, houve a desqualificação do que foi decidido no OP e a não previsão de tal situação gerou um desgaste no âmbito do programa, para decisão do que fazer com o recurso, uma vez que tal situação não estava prevista na regulação do processo. Sendo “soma” e “continuidade” e sendo ainda, conforme o governo, o OP um “ator parceiro” na GSL, tais ações não deveriam acontecer à revelia das instâncias do Orçamento Participativo.

O governo continua sendo um forte centro de poder no OP que acumula recursos no processo, ainda mais se considerados aspectos técnicos e de acesso a informações. Nos ciclos de 2005 e 2006 do OP muito das reuniões sobre a matriz orçamentária concentrou-se em entender as informações disponibilizadas, bem como em debater mudanças propostas pelo governo, como na apresentação do orçamento, por exemplo. Considerando-se a complexidade da matéria, bem como a exigüidade do tempo, de forma geral, muitas vezes cabe ao Conselho do Orçamento Participativo apenas deliberar sobre a aceitação ou não de tais propostas. O mesmo ocorre no caso da Governança Solidária Local, tanto como “estilo de governo” como metodologia participativa. Tendo presente seu caráter de “administração, controle e gestão”, bem como da “canalização de interesses”, a governança permite ao governo dialogar com as comunidades, conhecer seus interesses, seus “ativos” e carências obter informações estratégicas, conquistar lideranças locais e, a partir daí, gerir ações, já que em toda a cidade, o executivo é o único ator comum a todas as regiões.

A divergência de interesses entre as regiões fica clara quando da leitura das “visões de futuro” elaboradas na GSL (anexo 2). Um exemplo é o conflito da retirada dos ônibus da região e transferência das linhas para terminais (projeto de revitalização do centro), com a solicitação de regiões mais afastadas de contarem com linhas que vão até o centro. Caberá ao governo gerenciar tais divergências, não havendo, no entanto, nenhuma garantia em relação a quaisquer dos “desejos” das comunidades em seu “futuro sonhado”. Por outro lado, em havendo autonomia, não poderiam as regiões com seu próprios “ativos” atenderem suas necessidades e chegarem aos objetivos? Eventualmente, deverá o executivo tomar posições, favorecendo talvez, uma das regiões em detrimento de outra. No OP, por outro lado, existem critérios que hierarquizam necessidades inter e intra regiões, ficando claro quais são as prioridades e quais recursos serão disponibilizados.

Ainda que não seja um dos objetivos deste trabalho, é cabível uma menção aos resultados obtidos a partir de cada programa, uma vez que tal questionamento foi feito a esta autora quando do levantamento dos dados. A pergunta referia-se mais precisamente, a se a

Governança, em termos dos resultados obtidos, não seria mais eficiente que o Orçamento Participativo. Analisando o funcionamento daquela e deste, pode-se pensar que sim, a GSL poderia ser mais eficiente, considerados os atores envolvidos, a autonomia das regiões e a não necessidade de perpassar todo o processo de decisões sobre o orçamento. No entanto, ao dar tal resposta, deixam-se de lado todas as considerações já feitas sobre a responsabilidade do Estado, da participação efetiva no espaço público dos cidadãos e do papel da sociedade civil. É muito mais rápido reunir empresas “socialmente responsáveis” com recursos em uma determinada região e atender uma demanda de pavimentação, por exemplo, do que disputar tais demandas em um fórum que nem sempre obtém os resultados esperados e/ou não conta com os recursos para tanto, ainda que tal necessidade seja da comunidade enquanto portadora de direitos. Passa-se daí para frente à espera pela “benevolência” do mercado que, em última análise, é onde estão os “ativos” das regiões, incluídos os indivíduos, esvaziando a esfera pública e baseando apenas no fim objetivado. O que se pretendeu com tal estudo, é expor os dois projetos participativos não como forma de avaliá-los comparativamente. Não foi objetivo saber qual o “melhor” dos dois programas [indagação também feita], mas sim explorá-los de forma a deixar claro a que se referem e que, ainda que nos dois exista participação ela é diferente nos dois casos.

Finalmente, analisa-se uma das questões centrais do presente trabalho, a disputa dos dois programas como modelos participativos. As ações por parte do governo que colaboram para o enfraquecimento do OP são o que denomina-se “lavar as mãos” em frente aos diversos problemas que o OP enfrenta de forma geral, entre eles, sua organização, disputas internas pessoais e desgaste dos participantes; a não disponibilização de informações atualizadas sobre o OP, bem como de informações sobre suas ações e resultados de forma geral; a ausência das Secretarias ou mesmo de pessoal qualificado presentes nas instâncias do OP para responder aos questionamentos das comunidades ou do COP. Por outro lado, o OP possui ao seu favor o fato de continuar sendo um programa reconhecido e institucionalizado, enquanto a GSL é recente e ainda não conta com resultados consolidados ou visibilidade como o Orçamento Participativo. Ainda que o atual governo utilize o OP como “meio” para inserir ou divulgar a GSL fora de Porto Alegre, uma desconstituição total do programa não seria, talvez, a melhor estratégia política. Em longo prazo, considerando talvez, uma efetiva organização das ações de governança nas regiões, pode-se pensar que venha a ocorrer o que já foi referido: uma “encampação” das demandas do OP pela governança, vista a maior possibilidade de realização de articulações e parcerias dentro de tal programa, com conseqüente retirada do

propósito central do OP, de participação para discussão e decisões sobre a destinação de recursos orçamentários. Uma vez atendidas as necessidades por outras vias, a discussão e a decisão no âmbito do OP, e o processo de forma geral, não teriam mais razão de ser.

O compromisso com o Orçamento Participativo foi estratégico, como o é sua manutenção e, talvez, incremento, uma vez que persistem seus aspectos de instituição e reconhecimento internacional e, acompanhando a avaliação de alguns de seus membros, “meio” para inserir e dar visibilidade a outros programas ou ao governo de forma geral. O executivo é um forte centro de poder nos dois casos e, através de seu “estilo de governo” é capaz de canalizar os interesses daqueles com que se relaciona. Assim, são (e serão) também os dois programas elementos a gerir de forma a atender aquilo que for mais interessante e condizente em termos de estratégia para os atores políticos que conseguiram chegar à administração municipal de Porto Alegre.

Espera-se que tenha sido possível contribuir para estudos futuros em relação ao tema, que possam, superando as limitações deste trabalho, considerar toda a gestão do atual governo, bem como contar com dados mais consistentes em relação à Governança Solidária Local, programa ainda em desenvolvimento na atual administração, e mesmo em relação ao Orçamento Participativo gerido pelos atuais agentes da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Considerando as diferenças e semelhanças que os dois programas participativos apresentam, bem como toda a gama de conceitos relacionados a ambos, as possibilidades para novos questionamentos é ampla. Além disso, a disponibilidade e acessibilidade com que se coloca a administração no apoio a estudos acadêmicos favorece não só a exploração do tema aqui estudado como a busca por novos questionamentos.

REFERÊNCIAS

- ARAÚJO, Vinicius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. *Texto para discussão ENAP*. num. 45. Brasília: ENAP, 2002.
- ARNSTEIN, Sherry R. *A Ladder of Citizen Participation*. JAIP, vol.35, n.4, July, 1969. Disponível em: <<http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf>>. Acesso em 23 de agosto de 2006.
- AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 13-60.
- BAIERLE, Sergio. A Experiência brasileira em Orçamento Participativo (OP): o caso de Porto Alegre. In: PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. *Seminário de Lançamento da Rede URB-AL nº9 – Financiamento Local e Orçamento Participativo*. (Documento Base). Porto Alegre: 2004. p. 13-26. Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9/usu_doc/DB_pt_int.pdf>. Acesso em 25 de fevereiro de 2006.
- BAIOCCHI, Gianpaolo Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Politics & Society*, vol. 29, nº1, march, 2001. 43-72. Sage Publications, 2001.
- BARTEN, F. et. al. Democratic Governance – fairytale or real perspective? Lessons from central America. *Environment & Urbanization*, vol 14, No. 1, April, 2002.
- BROSE, Markus (org.). *Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.
- BUCHABQUI, Jorge Santos. Reforma administrativa e mudança no modelo de gestão. In: HORN, Carlos Henrique (org.). *Porto Alegre: o desafio da mudança*. Porto Alegre: Ortiz, 1994.
- BUSATTO, César. *Governança Solidária Local: desencadeando o processo*. Porto Alegre: 2005. Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/gsl_desencadeando_o_processo.pdf>. Acesso em 28 de agosto de 2006.
- _____. *Governança Solidária e Estado Mínimo*. Porto Alegre: PMPA, 2005b. Disponível em: <http://proweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/governanca_solidaria_e_estado_minimo.pdf>. Acesso em 28 de agosto de 2006.
- BUSATTO, César; VARGAS, Plínio Zalewski. *Governança Solidária Local: fundamentos políticos da mudança em Porto Alegre*. Nov. 2004. Porto Alegre: PMPA, 2005.
- CABANNES, Yves. Los Presupuestos Participativos: Una Contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Campaña Mundial Sobre Gobernanza Urbana: ONU, 2004.
- CARVALHO, Maria do Carmo A. A. Participação social no Brasil hoje. *Polis Papers*, nº2, 1998. Disponível em: <http://www.polis.org.br/obras/arquivo_169.pdf>. Acesso em 30 de março de 2007.

CARVALHO, Cristina; GOULART, Sueli; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. A Inflexão conservadora na trajetória histórica da Teoria Institucional. *XXVIII EnAnpad*, Curitiba/PR: 2004.

CIDADE – Centro de Assessoria e Estudos Urbanos. *Histórico do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Material de divulgação. Porto Alegre: 2002.

CUNHA, Elisabete Darci. *Gestão municipal participativa e o papel da escola*. São Paulo: Annablume, 2005.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. Em DAGNINO, Evelina (org.) *Anos 90 – Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. Disponível em:

<<http://www.cefetsp.br/edu/eso/cidadania/movimentosnovacidadania.html>>. Acesso em 27 de fevereiro de 2007.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? Em: MATO, Daniel (coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, p.95-110.

EDWARDS, Bob; FOLEY, Michael W. Civil Society and Social Capital Beyond Putnam. *American Behavioral Scientist*, vol. 42, n. 1, September, 1998.

FACHIN, Roberto C.; MENDONÇA, J. Ricardo C. de. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional e na teoria organizacional. Em: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia (orgs). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FEDOZZI, Luciano. *O Poder da Aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

_____. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 3ªed., 2001.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via e seus críticos*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

_____. *A Terceira Via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social democracia*. 5ed. Rio de Janeiro: Record, 2005.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 3ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. 2ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GOULART, Sueli; CARVALHO, Cristina Amélia. O pesquisador e o design da pesquisa qualitativa em administração. In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; ZOUAIN, Deborah Moraes. (orgs). *Pesquisa Qualitativa em Administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

GRAZIA, Ana Clara Torres Ribeiro Grazia de (org). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes, 2003.

GRUPO DE ESTUDOS SOBRE A CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA. Sociedade civil e democracia: reflexões sobre a realidade brasileira. *Idéias*, v.5, n.2, p.13-42, 1998/1999.

LIMA, Kátia Regina de Souza; MARTINS, André Silva. Pressupostos, princípios e estratégias. Em: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

MATUS, Carlos. *Estratégias Políticas: Chimpanzé, Maquiavel e Gandhi*. São Paulo: FUNDAP, 1996.

_____. *O líder sem estado-maior*. São Paulo: FUNDAP, 1996b.

_____. *Política, planejamento & governo*. 3ed. Brasília: IPEA, 1997

MELO, Adriana Almeida Sales de. Os Organismos Internacionais na condução de um novo bloco histórico. Em: NEVES, Lúcia Maria Wanderley (org). *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

MILANI, Carlos R. S. O “princípio participativo na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências européias e latino-americanas. *XXIX Encontro da ANPOCS*. Outubro, 2005.

MILANI, Carlos R. S.; SOLINÍS, Germán. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, C.; ARTURI, C.; SOLINÍS, G. (orgs.) *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

MISOCZKY, Maria Ceci Araújo. A relação entre cidadania e administração pública municipal na configuração de uma formação político-organizacional: os casos do Projeto de Saúde Mental de Belo Horizonte e do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Trabalho apresentado no *XIV Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: Administración Pública y Ciudadanía*, Caracas, 2000. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0038108.html>>. Acesso em 18 de junho de 2006.

_____. Mudanças na Administração Municipal: Possibilidades de uma Formação Político-Organizacional. *Revista de Administração Contemporânea*, v.6, n.2, maio/ago, 2002.

_____. Uma defesa da reflexão teórico crítica na pesquisa e prática da administração pública. Trabalho apresentado no *EnaPG*, Rio de Janeiro/RJ, 17 a 19 de novembro, 2004.

MISOCZKY, Maria Ceci Araújo; AMANTINO-DE-ANDRADE, Jackeline. A Formação para a Prática da Gestão Pública Participativa. *Anais da Assembléia do CLADEA*. Porto Alegre: CLADEA, 2002.

NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 89-128.

OBSERVA POA (2005). *Projeto do Observatório da Cidade de Porto Alegre*. Agosto, 2005. Disponível em:

<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/projeto_observatorio.pdf>. Acesso em 02 de abril de 2007.

_____. (2007). *Observatório da Cidade de Porto Alegre – Apresentação*. Disponível em: <http://www.observapoa.palegre.com.br/default.php?p_secao=91>. Acesso em 02 de março de 2007.

PAULA, Ana Paula Paes de; PRESTES MOTTA, Fernando C. Administração Pública Popular: participação cidadã e melhorias sustentáveis na qualidade de vida no Brasil. Trabalho apresentado no *XXVII EnAnpad*, Atibaia, São Paulo, 20 a 24 de setembro de 2003.

PAULA, Ana Paula Paes de. *Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática*. Campinas, São Paulo, 2003. Tese de Doutorado em Ciências Sociais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Campinas.

PEREIRA, Ilídio Medina. O Discurso Governamental como Instrumento de Legitimação: O Orçamento Participativo no Jornal *Porto Alegre Agora*. *EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança*. Rio de Janeiro, RJ, 17 a 19 de novembro de 2004.

PMPA. *Orçamento Participativo 2005*: Regimento Interno, Critérios Gerais Técnicos e Regionais. Porto Alegre: PMPA, 2005.

_____. (2005b). *Governança Solidária Local*: fundamentos de um novo modelo de gestão. Apresentação. PMPA: 2005. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgl/usu_doc/modelo.ppt>. Acesso em 26 de outubro de 2006.

_____. (2006a). Órgãos Coordenadores do Orçamento Participativo. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=3&p_secao=36>. Acesso em 20 de janeiro de 2006.

_____. (2006b) Ciclo do Orçamento Participativo. Porto Alegre: 2006. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/ciclo_do_op2006_.ppt>. Acesso em 15 de janeiro de 2006.

_____. (2006c). *Governança Solidária Local*: A experiência de Porto Alegre. Apresentação de slides. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgl/usu_doc/o_que_e_governanca_junho_2006.ppt>. Acesso em 30 de outubro de 2006.

_____. (2006d). *O que é o Programa de Governança Solidária Local*. Disponível em: <<http://www.portoalegre.rs.gov.br/governancalocal>>. Acesso em 30 de outubro de 2006.

_____. (2006e). *Governança Solidária Local*: Fundamentos de um novo modelo de gestão. Apresentação de slides. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgl/usu_doc/modelo.ppt>. Acesso em 15 de outubro de 2006.

_____. (2006f). *Governança Solidária Local*. Porto Alegre: PMPA/UNESCO, 2006. DVD.

_____. (2006g). Cartilha de Apresentação do Programa de Governança Solidária Local. Porto Alegre: PMPA/UNESCO, 2006.

_____. (2006h). *Governança Solidária Local*. Porto Alegre: PMPA/UNESCO, 2006. CD-ROM.

_____. (2006i). *Governança Solidária Local*. Documento-de-Referência. Porto Alegre: PMPA, 2006.

PMPA (2007). *Fogaça reforça ação do Orçamento Participativo*. PMPA (Comunicação Social), 28 de março de 2007. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/cs/default.php?reg=72323&p_secao=3&di=2007-03-28>. Acesso em 02 de abril de 2007.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. *Seminário de Lançamento da Rede URB-AL nº9 – Financiamento Local e Orçamento Participativo*. (Documento Base). Porto Alegre: 2004. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br//pmpa/prefpoa/urbal9/usu_doc/DB_pt_int.pdf>. Acesso em 25 de fevereiro de 2006.

PRESTES MOTTA, Fernando Cláudio. *Participação e Co-gestão*: novas formas de participação. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.

_____. A valorização do estrangeiro. *Revista de Administração Contemporânea*, ed.esp. 2001, p 59-79.

_____. Administração e participação: reflexões para a educação. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v.29, n.2, jul/dez 2003.

PUTNAM, Robert. Social Capital, Measurement and Consequences. *Isuma*, spring, 2001. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/25/6/1825848.pdf>>. Acesso em 20 de março de 2007.

RHODES, R.A.W. The New governance: governing without government. In: *Political Studies*, v.44, n.4, 1996.

SANTOS, Boaventura de Souza. A Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. *Seminário Internacional Sociedade e Reforma do Estado*. Brasília: MARE, 1998. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/Boaventura.PDF>. Acesso em 29 de novembro de 2006.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, governança e capacidade governativa.: algumas notas. *Texto para discussão ENAP*. num. 11. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO POLÍTICA E GOVERNANÇA LOCAL. 2006. Glossário, Expressões, Conceitos, Estudos e Documentos sobre Responsabilidade Social. PMPA: 2006. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgl/usu_doc/glos.pdf>. Acesso em 07 de março de 2007.

SILVA, Evanildo Barbosa da. Orçamento Participativo no Brasil: Porto Alegre e Recife. In: BROSE, Markus (org.). *Metodologia Participativa: uma introdução a 29 instrumentos*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

SPINK, Peter. Informação, transparência e cidadania: o controle da execução orçamentária pelo cidadão. *Cadernos de Gestão Pública e Cidadania*. vol. 23, junho, 2003. São Paulo: FGV, 2003.

TEIXEIRA, Ana Claudia. *et al. Orçamento Participativo: Democratização da gestão pública e controle social*. 2005. Disponível em: <<http://www.participacaopopular.org.br/cartilha%20OP.doc>>. Acesso em 08 de janeiro de 2006.

TRAGTENBERG, Maurício. *Sobre educação, política e sindicalismo*. 3ed. São Paulo: UNESP, 2004.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. *Introdução à pesquisa em Ciências Sociais*. São Paulo: Atlas, 1987.

WAMPLER, Brian. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez.

WEBER, Max. *Economia e Sociedade*. Volume 1. 4ed. Brasília: Editora UNB: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

YIN, Robert K. *Estudo de Caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZANOTELLI, Jandir J. *Orçamento Participativo: pressupostos ético-críticos da Participação Popular para Além da Dialética*. Pelotas: Educat, 2003. p. 61-86.

ZAWISLAK, Paulo. Nota técnica: economia das organizações e a base para o pensamento estratégico. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. Handbook de Estudos Organizacionais, vol. 3. São Paulo: Atlas, 2004.

ANEXOS

ANEXO 1 – PROCESSO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM PORTO ALEGRE

O processo participativo em Porto Alegre na definição do orçamento ocorre dentro de duas modalidades, a regional e a temática. Na primeira modalidade, a cidade foi dividida em 16 regiões e na segunda, diferentes assuntos pertinentes à cidade estão presentes, divididos nas temáticas de trabalho. As etapas constituintes do processo, que distribuem-se no Ciclo do OP (figura 2) são as seguintes (FEDOZZI, 2001):

- 1) Realização das Assembléias (ou Plenárias) Regionais e Temáticas (antecedidas pelas Reuniões Preparatórias);
- 2) Formação das instâncias institucionais de participação, tais como o Conselho do Orçamento e os Fóruns de Delegados; e,
- 3) Discussão do orçamento do Município e aprovação do *Plano de Investimentos* pelos representantes dos moradores no Conselho do Orçamento Participativo.

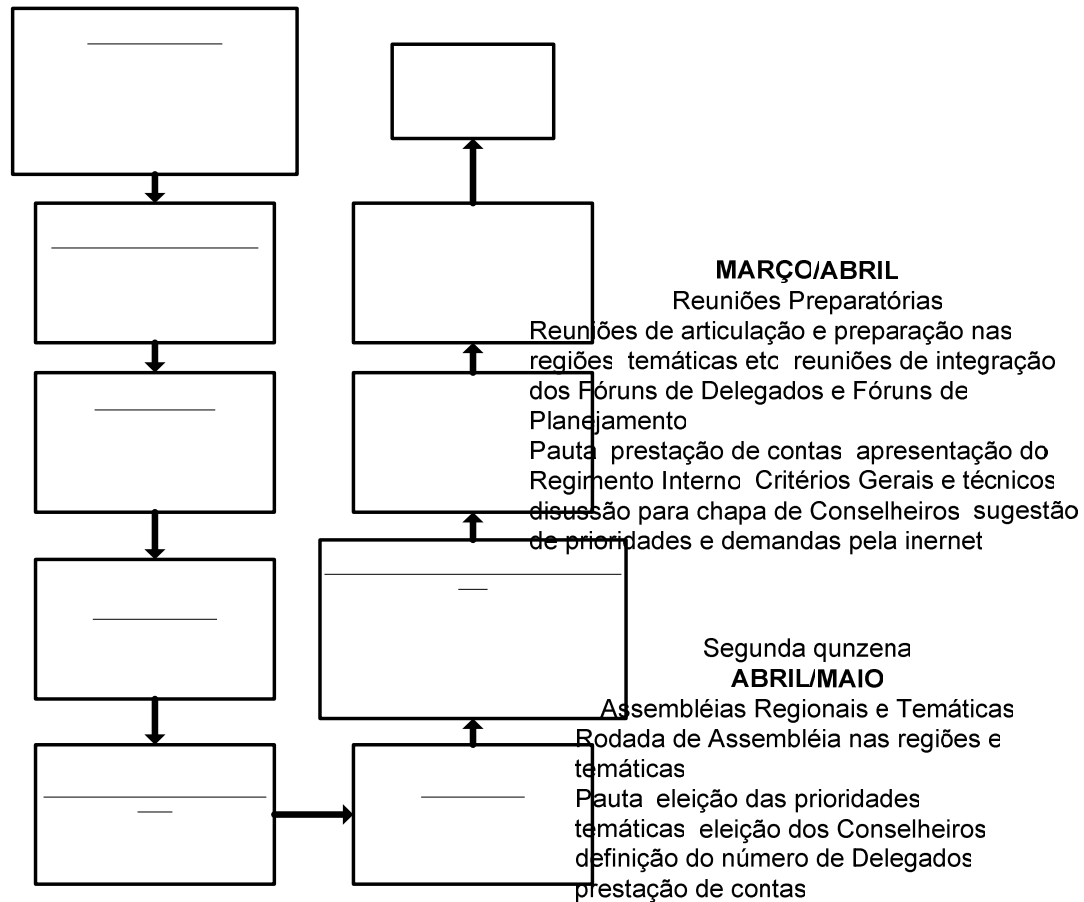


Figura 5: Ciclo do OP (PMPA, 2006).

Ao longo do ciclo, é estabelecida a relação do Orçamento Participativo, do Executivo e da Câmara de Vereadores. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual do governo) a ser entregue pelo Executivo ao Conselho do Orçamento Participativo em setembro abarca a compatibilização das demandas das comunidades com os recursos disponíveis e as demandas institucionais. O Conselho do OP então discute a proposta orçamentária e esta retorna ao Executivo para submissão à Câmara de Vereadores. Esta última propõe emendas e finaliza a Lei do Orçamento. A partir dela é elaborado o Plano de Investimentos juntamente com o Conselho do Orçamento Participativo para o ano seguinte a ser executado pela Prefeitura (figura 3).

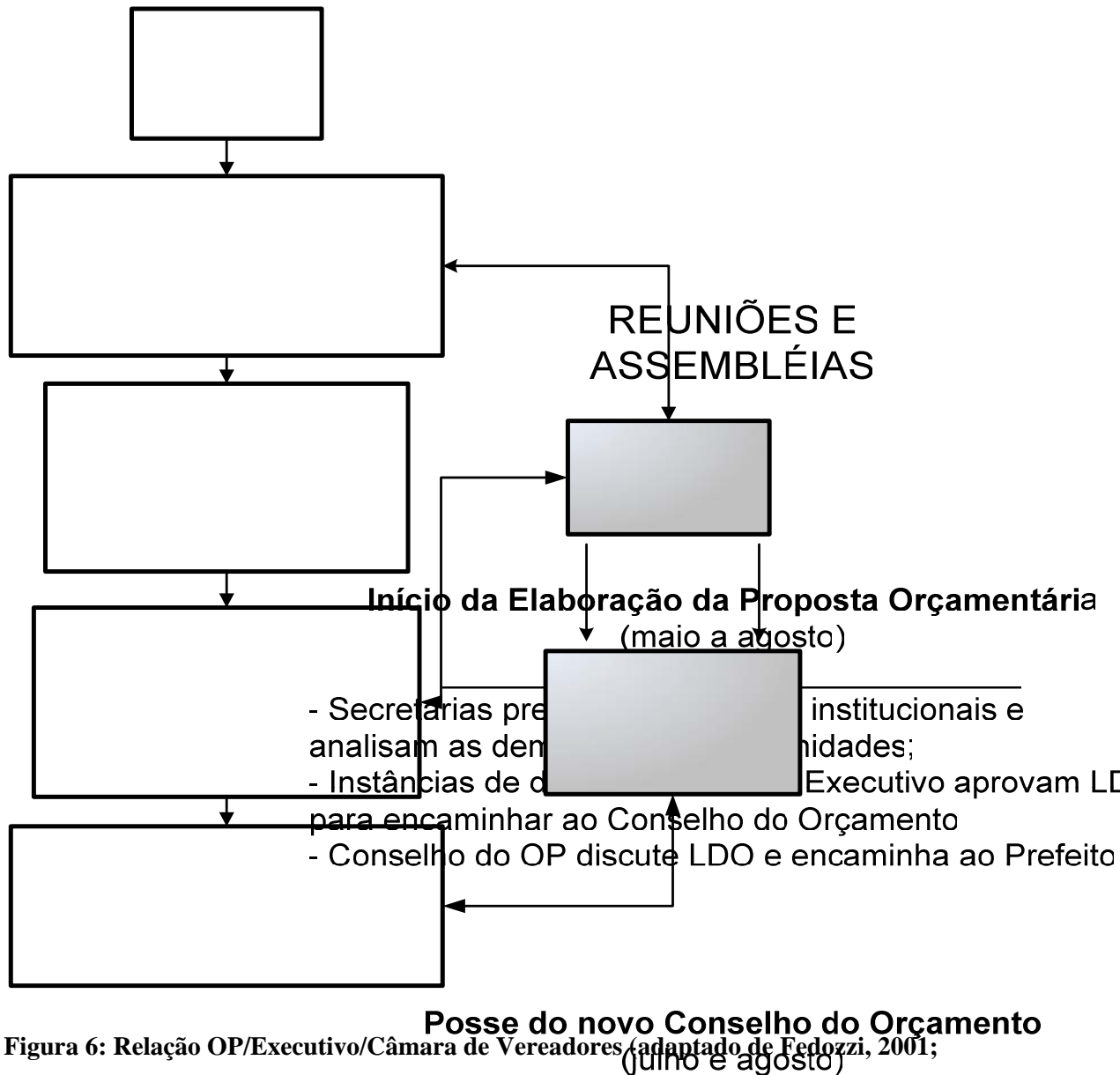
MAIO/JUNHO/JULHO
Regiões e Temáticas

Reuniões de Delegados e Conselheiros de Temáticas (Forum de Delegados). Antes da hierarquização das demandas solicitadas para conhecimento

Primeira quinzena de JULHO

Assembléia Municipal
Pauta posse dos novos Conselheiros entrega da hierarquização das obras e serviços discussão de tema de caráter geral

JULHO/AGOSTO/SETEMBRO
Análise das demandas e montagem da matriz
Governo análise técnica/financeira das demandas montagem da matriz orçamentária



- Discussão sobre critérios para distribuição dos investimentos;

- Executivo compatibiliza demandas das comunidades com recursos disponíveis e com demandas institucionais;

Os momentos de participação direta estão contemplados nas Reuniões Preparatórias e na Rodada Única de Assembléias. Através de voto universal os participantes podem votar e ser votados como delegados e conselheiros do OP (PORTO ALEGRE, 2004, p.10). A partir de então, a participação toma forma representativa através dos Conselheiros e Delegados eleitos nas regiões e temáticas. Os primeiros tomam parte no Conselho do Orçamento Participativo, juntamente com representantes da sociedade civil, e os últimos formam os Fóruns de Delegados em cada região (FEDOZZI, 2001).

Conselho discute Proposta de Orçamento (agosto e setembro)

- Executivo apresenta e defende proposta orçamentária no Conselho
- Executivo elabora proposta orçamentária final, a ser enviada para a Câmara de Vereadores com as modificações discutidas no Conselho.
- Proposta aprovada é encaminhada ao Prefeito

Regiões

Conforme Fedozzi (2000, p.118), o processo de regionalização do Orçamento Participativo em Porto Alegre baseou-se fundamentalmente no reconhecimento das identidades sócio-espaciais e na tradição territorial da organização comunitária. Operacionalizado em seu primeiro ano em apenas 5 regiões, já no segundo ano a configuração regional ampliou-se para 16 regiões então denominadas *microrregiões*. Por sugestão do Executivo, em 1992, a terminologia definiu-se em *regiões*, cabendo o termo “microrregião” para as subdivisões em regiões menores adotadas (de forma auto-organizada) pelas comunidades para as reuniões preparatórias e para seleção de demandas. A delimitação precisa das regiões deu-se em 1992, a partir da referência das Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs) do Plano Diretor de Porto Alegre e do IBGE (figura 3 e tabela 1).

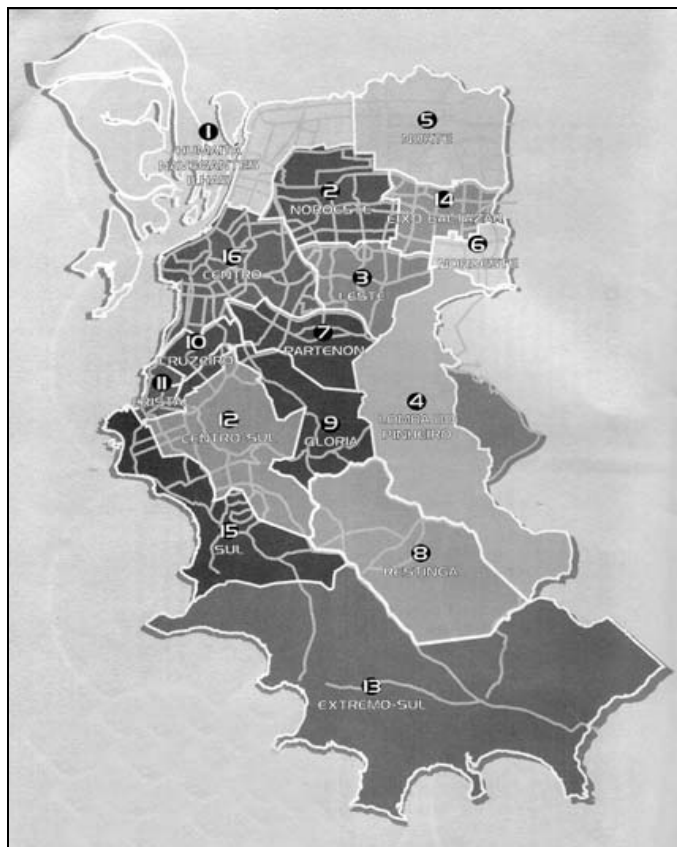


Figura 7: Regionalização do OP (PMPA, 2004).

Tabela 2: Composição de bairros nas Regiões do OP-POA (PMPA, 2004)

Região	Bairros
a) HUMAITÁ/NAVEGANTES/ILHAS	Anchieta – Arquipélago (Ilha das Flores, da Pintada, do Pavão e Ilha Grande dos Marinheiros) – Farrapos – Humaitá – Navegantes – São Geraldo
b) NOROESTE	Boa Vista – Cristo Redentor – Higienópolis – Jardim Itú – Jardim Lindóia – Jardim São Pedro – Passo D’areia – Santa Maria Goretti – São João – São Sebastião – Vila Floresta – Vila Ipiranga
c) LESTE	Bom Jesus – Chácara das Pedras – Jardim Carvalho – Jardim do Salso – Jardim Sabará – Morro Santana – Três Figueiras – Vila Jardim
d) LOMBA DO PINHEIRO	Agronomia – Lomba do Pinheiro
e) NORTE	Sarandi
f) NORDESTE	Mário Quintana
g) PARTENON	Cel. Aparício Borges – Partenon – Santo Antônio – São José – Vila João Pessoa
h) RESTINGA	Restinga
i) GLÓRIA	Belém Velho – Cascata – Glória
j) CRUZEIRO	Medianeira – Santa Tereza
k) CRISTAL	Cristal
l) CENTRO-SUL	Camaquã – Campo Novo – Cavalhada – Nonoi – Teresópolis – Vila Nova
m) EXTREMO-SUL	Belém Novo – Chapéu do Sol – Lageado – Lami – Ponta Grossa
n) EIXO-BALTAZAR	Passo das Pedras – Rubem Berta
o) SUL	Espírito Santo – Guarujá – Hípica – Ipanema – Pedra Redonda – Serraria – Tristeza – Vila Assunção – Vila Conceição
p) CENTRO	Auxiliadora – Azenha – Bela Vista – Bom Fim – Centro – Cidade Baixa – Farroupilha – Floresta – Independência – Jardim Botânico – Menino Deus – Moinhos de Vento – Mont-Serrat – Petrópolis – Praia de Belas – Rio Branco – Santa Cecília – Santana

Temáticas

As plenárias temáticas foram criadas em 1993 por iniciativa do Executivo e com a aprovação do Conselho do Orçamento, somando-se às 16 instâncias regionais de participação em curso no Orçamento Participativo de Porto Alegre (FEDOZZI, 2001, p. 133). A dinâmica das Temáticas seguiu o modelo vigente nas Assembleias Regionais, também elegendo representantes ao Conselho, o que ampliou seu número de membros a partir de 1994. De acordo com Fedozzi (2001, p.133), esse formato indicava a necessidade da “abertura de novos espaços” que seriam caracterizados pela discussão do orçamento público de forma não apenas regional, mas temática.

Estruturadas em seu início em número de cinco, as Plenárias Temáticas contaram com seis assuntos no OP de 2004, mantidos em 2005 e 2006: Circulação e Transporte; Saúde e Assistência Social; Educação, Esporte e Lazer; Cultura; Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo; Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

ANEXO 2 – GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL: VISÕES DE FUTURO

Região	Visão de Futuro
Ilhas	<p>Os moradores da Região das Ilhas desejam nos próximos 10 anos que haja uma total regularização fundiária de sua ocupação, com melhoria das condições de habitação, saneamento e abastecimento de água potável para todos, e com Postos de Saúde funcionando 24 horas por dia.</p> <p>As Ilhas com mais segurança e melhoria na educação, especialmente para jovens e adultos (EJA) no turno noturno. Um ginásio poliesportivo e o resgate da cultura afro, com seus valores religiosos e culturais. Mais áreas de desenvolvimento econômico deverão ser criadas, comercial e industrialmente, com o apoio da instalação de uma agência bancária, além do aprimoramento da Colônia de Pescadores Z5 com cursos de capacitação para melhor atendimento ao turista que visita as ilhas, divulgando seu potencial, como o peixe na taquara e o artesanato.</p> <p>Nesse sentido, deverá ser incentivado o transporte fluvial. E que as secretarias de governo e a comunidade trabalhem de forma integrada, em pleno entendimento, e de acordo com as necessidades da população.</p>
Humaitá/Navegantes	-----
Norte	<p>Em 10 anos os moradores da Região Norte desejam que ela esteja totalmente saneada, que aumente o número de empresas gerando empregos e renda, e com oportunidade de trabalho para pessoas acima de 40 anos.</p> <p>Linhas de trem rápido ligando a Região aos centros produtores de postos de trabalho.</p> <p>A população deverá estar organizada em cooperativas de trabalho e habitação, e o espaço cultural do Porto Seco sendo utilizado como centro profissionalizante. Deverá haver escolas infantis, creches, e escolas públicas, com qualidade, para todas as crianças, priorizando o atendimento para mães “chefes-de-família”, e que o atendimento nos Centros de Saúde seja de 24 horas, incluindo todas as especialidades. Que todas as famílias estejam fora das áreas de risco e vivendo em centros habitacionais urbanizados e regularizados.</p> <p>Os arroios recuperados, despoluídos, drenados, arborizados, e iluminados, e que haja local apropriado para escoamento do lixo.</p> <p>Espaços amplos para esporte, lazer, e cultura, com atendimento integral aos jovens, e com um centro de reabilitação para jovens com dependência química. Que seja criado um centro tecnológico de segurança, com atendimento rápido, para que a população sintam-se segura, e que o planejamento familiar seja eficiente. Que toda a comunidade esteja unida, consciente, e protetora dos bens públicos.</p>
Noroeste	-----
Eixo Baltazar	<p>Em 10 anos os moradores do Eixo Baltazar desejam que a região possua um pólo comercial forte gerando empregos e renda, que suas ruas estejam duplicadas e arborizadas como a Baltazar de Oliveira Garcia, e que haja em outros bairros da Região projetos de revitalização como “Mudando a Cara” do Rubem Berta. O espaço cultural do Porto Seco deverá estar sendo utilizado como centro profissionalizante, com escola técnica, oficinas de arte e fábrica de instrumentos musicais, e que o espaço físico do Centro Humanístico Vida esteja melhor aproveitado como centro de capacitação profissional.</p> <p>Que haja faculdades, e escolas infantis e creches para todas as crianças, e que o Analfabetismo esteja erradicado e a escolaridade ampliada. Que o atendimento nos Centros de saúde seja de 24 horas, e que todas as Famílias já estejam retiradas das áreas de risco e esses locais utilizados como reserva ambiental e centros de lazer.</p> <p>Que os arroios estejam recuperados, e que haja espaços amplos para esporte, lazer, e cultura. Espera-se que em toda a região se tenha resolvido o problema da regularização fundiária, e que a região conte com transporte coletivo eficiente, e linha de trem rápida para toda a Grande Porto Alegre.</p> <p>Que as famílias estejam bem estruturadas, respeitando o estatuto do idoso e o ECA, e que os dirigentes comunitários possam ser remunerados por seus trabalhos nas suas entidades podendo dedicar-se inteiramente aos mesmos.</p>
Centro	<p>A região Centro tem como visão de futuro a revitalização do Centro da cidade. Para tanto, deverão ser descentralizados os terminais de ônibus, sendo criadas linhas transversais dentro da linha 2 do metrô, e uma espécie deanel viário circundando o Centro. Deverão ser criadas oportunidades de educação técnica profissionalizante para qualificação da mão-de-obra que acabará alimentando o comércio informal, o qual deverá ser regularizado, e também com uma redução da carga tributária para os lojistas do Centro. A segurança deverá ser pública e adequada e a saúde pública básica funcionando 24 horas.</p> <p>Os moradores de rua deverão ser adequadamente acomodados, saindo das ruas.</p> <p>O Projeto do Cais do Porto implementado, gerando ocupação e renda no turismo, devolvendo o Rio Guaíba a Porto Alegre e esta área como espaço de lazer a toda a população.</p> <p>Todas as três esferas de governo, federal, estadual, e municipal, unidas no planejamento e execução das ações que promovam a melhoria da vida com desenvolvimento humano</p>

	sustentável.
Leste	<p>Os moradores da Região Leste sonham com uma cidade mais humana, solidária, e ética. Que busque o desenvolvimento sustentável, e onde a constituição seja aplicada e cumprida, com todos sendo iguais perante a lei, onde se priorizem escola, cidadania, união, e cultura, e onde haja uma rede integrada de informações entre as todas as instituições da Região.</p> <p>Para tanto é preciso ter uma educação de qualidade, com mais escolas de ensino médio, e escolas técnicas profissionalizantes para geração de renda e pré-vestibulares, e creches em todas as vilas. Prioridade para a educação em todos os níveis, com nenhuma criança sem creche e fora da escola, e nenhuma criança na rua se drogando.</p> <p>Escolas com merenda escolar mais saudável e nutritiva, e melhoria nas condições de trabalho dos profissionais de educação.</p> <p>Políticas para jovens, inclusão digital, e combate às drogas, trabalho infantil e prostituição. Na assistência social, todas as crianças e idosos sem fome, e adolescentes de 14 a 18 anos longe das drogas, violência, e com ocupação para a geração de renda.</p> <p>Um SASE mais estruturado e com mais dinheiro, planejamento familiar, restaurante popular, banco de alimentos, e comerciantes solidários.</p> <p>Na saúde, postos funcionado 24 horas nas comunidades da Região, um hospital de pronto-atendimento, e um atendimento de qualidade e multidisciplinar.</p> <p>Mais postos de saúde, com melhores equipamentos, e com atendimento em saúde bucal e mental. Para a geração de renda e trabalho, a construção de shoppings populares, atração de indústrias para a Região, dando ênfase na geração de renda para as mulheres, organizando a produção em cooperativas e associações.</p> <p>Na habitação, toda a Região com regularização fundiária e construção de conjuntos verticalizados, sem prejuízo a paisagem e ao meio ambiente.</p> <p>Toda a Região urbanizada, pavimentada, iluminada, saneada, e com os arroios sem lixo.</p> <p>Na infra-estrutura, a duplicação da Av. Panamá para melhor circulação entre as Av. Protásio Alves e a Av. Ipiranga, iniciando na Antonio de Carvalho até Manoel Elias, controladores de velocidade em frente as escolas, e ônibus com ar condicionado para toda a Região.</p> <p>Que seja garantido o transporte até o Centro entre todas as Regiões.</p> <p>No lazer, cultura, e esportes, um anfiteatro público com centro cultural, praças, pistas de skate, centros culturais, rádio comunitária com formação profissionalizada, centros esportivos, com diversos esportes, atletismo, artes marciais, com livre acesso as áreas de lazer e ocupando os jovens.</p>
Nordeste	<p>O sonho de futuro dos moradores da região Nordeste é ter um maior acesso à informação e mais subsídio e enriquecimento da participação individual. Para tanto, seminários, oficinas, e eventos, para a conscientização dos moradores da Região em relação ao meio ambiente, sua poluição e a destruição dos arroios, e da natureza, devem ser realizados.</p> <p>É preciso se fazer cumprir as leis ambientais. Na área do lazer, cultura, e educação, um campo de futebol, mais praças públicas e áreas de lazer, além de um ginásio de esportes multi-uso com uso para esportes, cultura, e lazer, para tirar as crianças da rua.</p> <p>A revitalização do Parque Timbaúva (Recanto do Sabiá), um melhor aproveitamento do Parque Chico Mendes, e mais cultura para as Vilas Wenceslau Fontoura e Loteamento Timbaúva.</p> <p>Uma educação integrada à saúde, com atenção as doenças mentais e ao atendimento odontológico, creche em número suficiente e de qualidade, em todas as comunidades, funcionando 24 horas, mais e melhores escolas de 1º e 2º grau, e especialmente, escolas profissionalizantes para a geração de ocupação e renda, com ênfase nas mulheres.</p> <p>Na saúde, Postos de Atendimento 24 horas, com serviço de odontologia, e multi-especialidades.</p> <p>Na assistência social, mais “SASEs”, e um asilo para tirar os idosos das ruas. Casas de recuperação para jovens viciados, e programas de qualificação profissional para jovens a partir dos 16 anos.</p> <p>Mais empregos, maior e melhor geração de renda, mais fábricas e empresas, e maior apoio aos grupos de geração de renda já existentes.</p> <p>Um supermercado decente, para que não precisemos mais fazer compras em botecos. Um posto bancário, e um cartório eleitoral na região. Uma segurança pública de qualidade, sem abuso de poder, com uma abordagem mais digna às pessoas, guarda patrimonial, e maior presença nas ruas, além de um corpo de bombeiros.</p> <p>Re-assentamento nas áreas de ocupação e regularização fundiária, mais e melhores habitações, com a criação de cooperativas habitacionais, e casas com mais terreno, não geminadas, e com saneamento e infra-estrutura básicos.</p> <p>Melhoria nos transportes, mais e melhores vias de cesso, e início das obras da 4ª Perimetral (até a Restinga e prevista no Plano Diretor) ligando os bairros Rubem Berta/Mário Quintana, com a cidade de Alvorada, na denominada Rua da Poesia. Via cruzada paralela de acesso à Protásio Alves, um quilômetro de via, com ponte, ligando a Nilo Peçanha e a Alberto Pasqualini e a Manoel Elias. Integração dos ônibus no terminal da Timbaúva.</p>
Partenon	Os moradores da Região Partenon, sonharam com mais desenvolvimento econômico para

	<p>suprir a falta de emprego e renda local, mais Educação com a construção de escolas, e um atendimento de saúde durante 24 horas com ambulância, e em local apropriado, com farmácia para superar a falta de medicamentos após o atendimento dos pacientes. Uma segurança mais integrada e preventiva com interação entre a Guarda Municipal, a Brigada Militar, e a Polícia Civil.</p> <p>Hortas comunitárias e preservação das áreas ambientais.</p> <p>Na habitação, espera-se que toda a região esteja regularizada fundiariamente e que não haja construções de casas em áreas de risco.</p> <p>Que as crianças estejam nas escolas e creches e que a juventude esteja ocupada em trabalhos em oficinas, e que haja mais áreas de lazer, com pista de skate, e esportes para todos.</p> <p>Que o transporte público seja mais eficiente, e que atenda a população em todos os horários e linhas. Que haja união e parceria entre as secretarias de governo e que haja menos burocracia, e que a comunidade tenha mais acesso as informações, estando a Prefeitura mais próxima.</p> <p>Um centro cultural, uma escola técnica industrial de ensino médio, e uma empresa de grande porte capaz de gerar empregos, e menos burocracia e imposto na criação de pequenos negócios</p>
Cruzeiro	<p>Nossa Cruzeiro uma comunidade forte, unida, e trabalhando em harmonia no seu desenvolvimento, crescendo e resolvendo todos os seus problemas.</p> <p>Uma educação de qualidade com creches em todas as vilas, com escolas de turno integral e de orientação pedagógica que construa o conhecimento, e um projeto de leitura e dicção para preparar as crianças para se manterem na escola, além do ensino profissionalizante nas escolas de 2º grau preparando os jovens para o mercado de trabalho, através de incubadora de pequenos negócios.</p> <p>Um grande centro comunitário atendendo toda a nossa região, onde teremos programas extra-classe para nossas crianças retirando-as das ruas, desenvolvendo a educação ambiental e programas para jovens com palestras sobre sexo, drogas, gravidez precoce dentre outros.</p> <p>Um centro cultural em cada comunidade trazendo conhecimento para todos, fazendo a inclusão digital. Ginásios esportivos onde os jovens pratiquem cidadania através do esporte.</p> <p>Um parque amplo, e praças bem equipadas e seguras.</p> <p>Uma Região arborizada, uma rede de abastecimento de água completa, esgotos em todas as casas, com a macro-drenagem funcionamento efetivamente na prevenção das enchentes e alagamentos.</p> <p>Duplicação da Moab Caldas e abertura de vias de acesso bem sinalizadas. Abertura de novos acessos, que facilitem e estimulem o comércio local.</p> <p>Atrair para a Região, indústrias de pequeno porte que incentivem a geração de renda. Corpo de Bombeiros e Posto Policial locais, aumentando a segurança e reduzindo até o fim a violência na Região.</p> <p>Saúde com Postos funcionando 24 horas ao dia, com diversas especialidades e atendimento odontológico. Toda a comunidade regularizada fundiariamente, e um grande projeto habitacional implantado, encerrando de vez o problema da necessidade habitacional.</p>
Lomba do Pinheiro	<p>Construção de moradias que atendam as demandas da comunidade, com regularização fundiária e infra-estrutura urbana, valorizando os aspectos históricos da região, num ambiente ecologicamente equilibrado e socialmente justo para todos os moradores, garantindo trabalho e renda de forma participativa e auto-gestionária.</p>
Glória	<p>Nossa região será o melhor lugar do mundo para se viver, pois teremos nossa regularização fundiária completada, um belo projeto habitacional com casas lindas em ruas asfaltadas, saneadas, e bem sinalizadas.</p> <p>A Oscar Pereira duplicada, e uma ligação ampla com as Regiões Leste e Extremo Sul.</p> <p>Ampliação e regularização do comércio local, e atração de indústrias que incentivem a economia solidária e que gerem renda para os moradores.</p> <p>Criação de um posto do SINE que encaminhe a mão-de-obra local ao mercado de trabalho, e uma agência bancária para que não mais precisemos sair o bairro para utilizar esse serviço.</p> <p>Atendimento médico do PSF durante 24 horas e com qualidade, um pronto-socorro, e um programa de atendimento diferenciado para famílias carentes, além de farmácias populares.</p> <p>Um grande centro comunitário onde realizaremos oficinas de música, dança, artesanato, e diversas outras atividades culturais que estimulem jovens e crianças a manterem-se ocupados, e livre das drogas e longe das ruas.</p> <p>Um centro cultural para contarmos a história da Glória, um cinema, e o desenvolvimento do turismo com o aproveitamento turístico do potencial do Morro da Polícia/Cruz com a construção do teleférico.</p> <p>Educação interdisciplinar com interligação entre os temas de saúde, meio ambiente, educação, empreendedorismo, cooperação e solidariedade, e esportes, com vila olímpica, quadras poliesportivas e ginásios, e campos de futebol.</p> <p>Escolas de 2º grau na Região, creches bem equipadas, supletivos, e programas de alfabetização. Segurança exemplar, trabalhando na prevenção e um corpo de bombeiros</p>

	<p>atendendo com eficiência. Espaços de lazer e um parque amplo onde se aprenda a conviver, preservar, e proteger o meio ambiente.</p>
Centro Sul	<p>Mais ajuda para as instituições da região, que prestam atendimento, propiciar também incentivo aos esportes, fazendo do esporte um elemento de integração para crianças e adolescentes da comunidade.</p> <p>Criar e equipar praças na região com brinquedos, resgatando assim a alegria e o lazer das crianças. Instalações prédios e salas das escolas de ensino estadual e municipal, reformadas, ampliadas. Escolas técnicas e profissionalizantes, para que o jovem chegue no mercado de trabalho já treinado, ajudando assim a combater a violência.</p> <p>Educação infantil, ensino médio e fundamental, mais escolas de 1º e 2º graus.</p> <p>Centro Cultural que beneficie toda região principalmente os de baixa renda.</p> <p>Melhorar o atendimento a saúde em toda a região aumentando o numero de postos (PSF) e médicos, construir um grande hospital público infantil. Atendimento integral a saúde das crianças.</p> <p>Criação de ações de geração de renda para ajudar as comunidades da região.</p> <p>Melhorar o transporte publico, maior presença de policiamento em toda a região.</p> <p>Grupos de incentivo e solidariedade para terceira idade.</p> <p>Preservar os morros e áreas rurais, preservando assim o meio ambiente.</p> <p>Centro para mulheres e crianças vitima s de maus tratos. Centro para tratamento do câncer.</p> <p>Criar um banco de Dados para as entidades “para Trabalho”.</p> <p>Fomentar o comercio local para que a renda fique na região. Linha do Trensurb até a região.</p> <p>Placas de identificação nas ruas.</p>
Cristal	<p>Nosso Cristal será totalmente urbanizado, com todas as casas com água encanada e tratada, esgoto, e rede elétrica.</p> <p>Nossas ruas asfaltadas e bem sinalizadas, mais linhas de ônibus e lotação circulando durante a madrugada, com segurança pública de qualidade.</p> <p>Um grande projeto habitacional com muitas praças para nossas crianças, e todas bem equipadas. Nossos jovens utilizando quadras poliesportivas com o desenvolvimento de projetos sociais que os tirem de situações de risco, como a rua e a criminalidade.</p> <p>Um melhor aproveitamento da orla do Rio Guaíba, não esquecendo do ginásio municipal.</p> <p>O Programa Socioambiental solucionando o problema dos nossos arroios, retirando as casas de sua beira e os arborizando.</p> <p>Uma ótima saúde, com aumento do número de equipes do PSF, todas com ambulância, gabinete odontológico, e atendimento 24 horas.</p> <p>A educação de excelente qualidade, com escolas de 1º e 2º grau, educação infantil, e de tempo integral, e novas creches em número suficiente para a Região. Vários telecentros disseminando tecnologia e uma faculdade pública. Nossa cultura com um excelente centro cultural, um centro de tradições gaúchas, e uma rádio comunitária na faixa de 11 metros.</p> <p>Todos com emprego e renda assegurados, favorecido pelo Shopping Cristal, e pelo crescimento do centro de reciclagem com cursos profissionalizantes. Cooperativas formadas em todas as vilas, algumas explorando o potencial turístico de nossa orla urbanizada</p>
Sul	<p>Montar uma rede de cooperação, solidariedade e parceria, não deixando tudo por conta dos governantes.</p> <p>Mais ajuda para as instituições da região em especial a Aldeia da Fraternidade, que presta um atendimento diferenciado a mais de 300 crianças, propiciar também um ginásio de esportes coberto para esta entidade, fazendo do esporte um elemento de integração para crianças e adolescentes da comunidade.</p> <p>Equipar e reformar as praças da região com novos brinquedos, resgatando assim a alegria e o lazer das crianças. Ampliação da Escola Estadual Custódio de Mello para ensino fundamental completo com cessão do terreno do quartel. Instalações prédios e salas das escolas de ensino estadual e municipal, reformadas, ampliadas, com pátios com canchas poliesportivas, ensino de informática, em especial na escola Santos Dumont, para que todas as crianças, jovens e adolescentes tenham gosto em ir a escola.</p> <p>Ter professores bem treinados e bem pagos, proporcionando assim um ensino de melhor qualidade, ter mais escolas técnicas e profissionalizantes, oportunizando para que o jovem chegue no mercado de trabalho já treinado e capaz de competir pelo seu emprego, ajudando assim a combater a violência.</p> <p>Ter uma escola de ensino fundamental na Moradas da Hípica. Crianças atendidas após o horário escolar com atividades socioculturais e esportivas.</p> <p>Duas faculdades para a região, educação infantil, ensino médio e fundamental, mais escolas de 1º e 2º graus. Incentivar através de leis de incentivo aos empresários para adoção de escolas e doação de recursos para a educação. Ônibus gratuito para estudantes (2º grau e Faculdade).</p> <p>Saneamento Básico para toda a região, e a conclusão da rede de esgoto da Dorival Castilhos Machado, resolvendo também o problema do coletor de fundos do Beco das Flores.</p> <p>Canalização de dessassoramento do Arroio do Salso, há 15 anos problemático.</p> <p>Centro Cultural que beneficie toda região principalmente os de baixa renda, como sugestão</p>

	<p>de local CTG Descendência Farrapa.</p> <p>Construção tijolo a tijolo de um grande Centro Comunitário para a região aos moldes do CECOPAN. Ampliar o atendimento odontológico a comunidade da região, disponibilizar um espaço para gabinete dentário, pois já temos os profissionais, que se doariam em parceria com a associação.</p> <p>Melhorar o atendimento a saúde em toda a região aumentando o numero de postos (PSF) e médicos. Construir um grande hospital público na zona Sul entre Tristeza, Otto e Assunção.</p> <p>Atendimento integral a saúde das crianças. Dar identidade, com obtenção de um endereço, através da regularização Fundiária na região, em especial, nas Vilas: Pellin, Santa Bárbara, Santa Helena, dos Sargentos e Beco do Adelar. Urbanização da Moradas da Hípica.</p> <p>Montar uma cooperativa habitacional nas Vilas Pellin e Santa Bárbara.</p> <p>Cercar o campo do Tristezense e plantar grama.</p> <p>Criar ações de geração de renda para ajudar as comunidades da região.</p> <p>Conseguir equipamentos de padaria para atender as demandas das comunidades Vila Pellin, Santa Bárbara e região, para consumo e comercialização. Melhorar o transporte público.</p> <p>Maior presença de policiamento em toda a região. Proporcionar um maior e melhor envolvimento da comunidade na participação e mobilização comunitárias, pois há oito anos as lideranças não se renovam.</p> <p>Fortalecer e unir as comunidades.</p> <p>Mais dinheiro para a Assistência Social.</p> <p>Grupos de incentivo e solidariedade para terceira idade. Instalação no terreno e prédio estaduais abandonados do DAER, na Av. Guaíba, de um centro comunitário e de saúde, com espaço para jovens e crianças.</p>
Restinga ¹¹	<p>Os moradores da região Restinga desejam, nos próximos dez anos, que o grande potencial de recursos sociais existentes na região estejam unidos para gerar desenvolvimento local. A região deseja uma Universidade Integrada, aproveitamento da área do Distrito Industrial com projetos de geração de renda com vistas ao desenvolvimento social e econômico. Que seja criada uma CEASA onde sejam comercializados os produtos da região. Que, através do esporte, não existam mais crianças e adolescentes nas ruas. Assim teremos resgatada a dignidade das famílias e a segurança para a região. Que tenhamos diversas indústrias, tais como a dos Atletas, do Artesanato, da Saúde, da inclusão Profissional através da qualificação para o trabalho, da Inclusão Cultural e da Inclusão Digital</p>
Extremo Sul	<p>Na área da educação, a criação de uma escola técnica agrícola e profissionalizante, na área e no prédio do Estado (prédio da FEBEM, por exemplo) com o apoio da Prefeitura, que com reformas e adaptações necessárias, e a parceria do Sistema “S”, proporcionaria cursos como: caseiros de sítios, carpinteiros, jardineiros, etc, e desenvolveria uma horta orgânica modelo, para que ao mesmo tempo em que os alunos da escola forem aprendendo, possa proporcionar aos produtores rurais da região a transferência de tecnologia em produção orgânica.</p> <p>Este poderá ser um modelo de desenvolvimento auto-sustentável, com respeito ao ecossistema, cessando o uso de defensivos agrícolas na região. O público alvo seriam os adolescentes da região, e crianças que moram no abrigo Neita Ramos.</p> <p>Outras vocações da região, como o turismo, os esportes náuticos, e a pesca, e os serviços, seguiriam o mesmo modelo. No antigo restaurante Poletto será montado um restaurante-escola e um café colonial, também com a participação do Senac e Prefeitura, tendo por público alvo moradores da região.</p> <p>Para o desenvolvimento do ecoturismo, será realizado em parceria com o SEBRAE, um mapeamento e diagnóstico das potencialidades da Região, para com isso ofertar um pacote turístico para ser comercializado em todo o Rio Grande do Sul e Brasil, gerando renda, emprego, e desenvolvimento. Construção de um pórtico de entrada na Região Extremo Sul, no Arado Velho. Serão permanentemente atualizados os cadastros de crianças na Região para uma melhor oferta de creches comunitárias.</p> <p>A educação ambiental será prioritária e a alfabetização deverá ser suficiente para dar aos estudantes a capacidade de ler e interpretar. A educação para o trânsito será implementada para que os motoristas respeitem as faixas de pedestres, especialmente na frente das escolas. Cursos grátis de línguas estrangeiras serão oferecidos e convênios serão estabelecidos com Universidades para a oferta de cursos de agropecuária, enfermagem, informática, dentre outros. Será criado um Telecentro na área do Canta Galo, para as crianças terem acesso, dada a distância de mais de 20km até a divisa. É preciso trabalhar as crianças de 6 anos hoje para que elas tenham futuro aos 16.</p> <p>O Projeto Vela Social será implementado tendo como objetivo criar uma cultura voltada aos</p>

¹¹ A Visão de Futuro da Região Restinga foi finalizada em 2007 e a informação disponibilizada diretamente pela Gerência da Governança Solidária Local.

	<p>esportes náuticos na região Extremo Sul. Seu público alvo serão as crianças e os adolescentes carentes da região. Parcerias serão efetivadas com as iniciativas públicas e privadas, levando a idéia a todas as outras regiões que margeiam o Guaíba, como Lami e Ponta Grossa. Trabalhos com a terceira idade, através de passeios de escuna, também serão realizados. Como resultado do Projeto Vela Social, buscaremos parcerias para a inclusão no mercado de trabalho dos nossos jovens: ingresso na Marinha Mercante; marinas públicas e clubes náuticos; estaleiros; fabricas de velas; equipamentos náuticos; concursos públicos.</p> <p>Na saúde será construído e utilizado o Hospital da Restinga com pronto-socorro e melhoria nos postos de saúde, ambulâncias, mais ambulatorios, e investimentos na profissionalização da saúde, nos técnicos, enfermeiros, e médicos. A nossa Região Extremo Sul, vocacionada em Meio Ambiente, o respeitará, e terá mais qualidade de vida. Os projetos serão todos socialmente sustentáveis e economicamente viáveis. Seu desenvolvimento contemplará essas características de Região única em Porto Alegre do ponto de vista do meio ambiente. Sua pavimentação será de tipo adequado ao meio ambiente e o aproveitamento da sua vocação agrícola, utilizará os esgotos para compostagem e produção de adubo orgânico e reaproveitará o resíduo industrial de fósforo para a produção de adubo para toda a região, além da utilização da biomassa.</p> <p>Toda a produção, seja ela qual for, será consumida na própria comunidade, sendo vendido somente o excedente. Será criada a Feira do Peixe da Região. Será criado o Centro Cultural de Belém Novo, com eventos, teatro, cultura, tradicionalismo, e cursos em várias modalidades artísticas. Teremos uma biblioteca.</p> <p>Na organização política, mais parcerias entre comunitários e depois com o governo, com maior velocidade e integração. Implantação de um canal de interlocução, mais efetivo para comunicação com outras instâncias de governo, e maior eficiência. Autonomia da comunidade, nos negócios e na política, e projetos com características próprias.</p> <p>Maior articulação comunitária, aprendendo a se relacionar, e estabelecer uma teia de relações e fortalecendo politicamente toda a comunidade. Mais desenvolvimento de atividades comunitárias e investimento na melhoria da auto-estima, fazendo as coisas funcionarem para o benefício de todos. O CAR de Belém Novo conhecendo os problemas e potenciais da Região, pois a estrutura já existe e está à disposição. A administração deverá ser microrregionalizada evitando o deslocamento para a Restinga e para o Centro.</p> <p>Na infra-estrutura, um projeto de urbanização, um Plano Diretor para a Região do Extremo Sul e Região de Ponta Grossa. Uma fábrica de pacotes a ser utilizada pela prefeitura para o calçamento de todo o município gerando emprego dentro da própria Região. Arado todo asfaltado, recuperação da Av. do Lami, e mais ruas asfaltadas. As ruas serão todas urbanizadas e calçadas, com quadras poliesportivas e praças suficientes e bem cuidadas. Os terrenos deverão ter regularização fundiária, emancipando a comunidade, e as moradias dignas e unifamiliares, resolvendo os problemas dos assentamentos irregulares e atendendo a população menos favorecida. As enchentes controladas. Saneamento para todos.</p> <p>No transporte, mais sinaleiras, mais pavimentação, mais sinalização, mais faixas de segurança, e sua manutenção. Um transporte viável que não leve de 1:10h a 1:30 para chegar no Centro, com o aumento no número de horários dos ônibus no destino Centro-Bairros-Centro. Uma lotação (ônibus seletivo). Uma linha Guaíba de navegação ligando Porto Alegre pelo Rio, e Belém Novo no sentido de Rio Grande. Mais Segurança. Mais viaturas, mais treinamento para não entrarem atirando nas vilas, maior atuação em cima dos traficantes. Mapeamento aéreo para proporcionar maior controle e segurança, e maior frequência na circulação de viaturas policiais, e mais segurança para as crianças.</p> <p>As prioridades serão: ninguém sem teto; todos com saneamento; hospital na Região; ambulâncias e pronto-socorro; escolas técnicas; biblioteca; cursos de música, capoeira, e defesa pessoal.</p> <p>Que a Região Extremo Sul daqui a 10 anos seja a Região com a melhor qualidade de vida dentre todas de Porto Alegre-RS, e que sirva de modelo, com emprego na própria Região, qualidade na saúde, hospital com pronto atendimento, escolas de tempo integral em todos os níveis, e segurança e transporte eficientes.</p>
--	--

1 APRESENTAÇÃO DO ESTUDO DO BANCO MUNDIAL SOBRE OP NO COP¹²

CONSELHEIRO JAKUBASZKO (Coordenador): Está entre nós uma missão do Banco Mundial e da empresa de consultoria PEDECO, do Japão, que vai começar uma pesquisa a respeito do fortalecimento e sustentabilidade do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Presentes os senhores Willian Reuben, André Herzog e a senhora Alessandra Henneman, do Banco Mundial, e também o Sr. Marco Kamyra, da PADECO, do Japão, a quem convidamos a compor a mesa. O Sr. Tarson Núñez vai fazer um convite a esse Conselho. **TARSON NÚÑEZ (Instituto de Políticas Públicas e Gestão Local):** Boa noite. Sou coordenador da equipe local que vai fazer o trabalho de pesquisa a que essa missão está relacionada. Temos aqui um estudo sobre a sustentabilidade do OP, já fizemos essa explanação há mais de ano e meio atrás, grande parte de vocês já conhecem. É uma investigação sobre o Orçamento Participativo nos seus quase vinte anos de realização, e o nosso objetivo hoje é fundamentalmente sugerir que o COP, numa próxima reunião, pautar o assunto e indique um grupo de quatro ou cinco pessoas, como representante do COP, para acompanhar a realização da pesquisa. Estivemos reunidos com várias secretarias da prefeitura, e cada uma está indicando alguma pessoa para acompanhar o trabalho, mas como é parceria da Prefeitura, do Departamento de Desenvolvimento Social do Banco Mundial, e o Conselho do OP, a idéia é que o Conselho também faça parte, acompanhe, participe do processo de implementação da pesquisa. Então, a nossa solicitação à coordenação do COP é que sejam indicadas quatro ou cinco pessoas que irão fazer um acompanhamento, participando da realização da pesquisa, para que ela seja também a vontade do Conselho do Orçamento Participativo. (...)

CONSELHEIRO JAKUBASZKO (Coordenador): O André, do Banco Mundial, irá fazer uma apresentação da pesquisa. **ANDRÉ HERZOG (Banco Mundial):** Boa noite: vou fazer uma breve apresentação da pesquisa. O objetivo primordial dessa pesquisa é produzir recomendações implementáveis para fortalecer a sustentabilidade social e econômica do OP. Esse objetivo já foi discutido há um ano e meio atrás com todos vocês. A pesquisa se apóia num tripé. **Fortalecendo a Sustentabilidade Social e Econômica do Orçamento Participativo em Porto Alegre - Outubro 2006.** (*Faz a apresentação através do data-show*). **Objetivos da Pesquisa** – Produzir recomendações concretas e implementáveis para fortalecer a sustentabilidade social e econômica do OP. Fortalecer a qualidade da participação do OP para dar maior sustentabilidade social. Melhorar a relação entre finanças municipais e OP para dar maior sustentabilidade econômica. Aprimorar o controle social e governança local para melhorar a qualidade dos gastos públicos, prestação de serviços, e desenvolvimento local. **Resultados Esperados e Público - Resultados Esperados:** Relatório final a ser apresentado ao Governo de Porto Alegre. Contribuições metodológicas ao processo do OP no Brasil e no exterior. **Público:** Governo de Porto Alegre e o Conselho OP. Governo Federal, Centros de Pesquisa, Associações Municipais, Sociedade Civil, Banco Mundial e parceiros internacionais. **Perguntas de Pesquisa (1)** - Como melhorar a qualidade da participação para fortalecer a sustentabilidade social do OP? Atores Sociais: quem participa do OP? Quem não participa? Inclusão/Exclusão Social: quais são os incentivos e obstáculos à participação? Autonomia/Cooptação: Será que o OP leva a uma maior ou menor independência da sociedade civil? Auto-gestão/co-responsabilidade: Qual é a relação do OP com os processos da sociedade civil quanto a auto-gestão (agency), co-responsabilidade (oportunidade). Informação/Comunicação/negociação: como a informação e a capacidade de comunicação entre os diversos atores influencia a qualidade das decisões dentro do OP? Como ocorre a negociação entre os atores sociais? **Perguntas de Pesquisa (2)** - Como melhorar a relação entre finanças municipais e o OP para fortalecer a sustentabilidade econômica? Metodologia orçamentária do município X metodologia OP: qual é a relação entre os ciclos do orçamento do município e do OP (sinergias e conflitos). Capacidade e limites do município na

¹² Transcrição do trecho correspondente da ata de reunião do Conselho do Orçamento Participativo nº 30, de 31 de outubro de 2006.

formulação e execução do orçamento, e impactos no OP: Investimento de Capital: Qual foi o impacto do OP na alocação de investimentos (quantidade e qualidade)? Gastos Correntes: Qual é a relação entre o OP e a gestão dos gastos correntes (salários, manutenção, operação) ? Equilíbrio Fiscal: Qual a relação do OP com as receitas e o equilíbrio fiscal do município? Custo-benefício: Como a questão custo financeiro e benefício econômico (externalidades) é incorporada no processo do OP? **Perguntas de Pesquisa (3)** - Como aprimorar o controle social e a governança local para melhorar a qualidade dos gastos públicos, prestação de serviços, e desenvolvimento local? Planejamento/coordenação inter-setorial: Quais são as formas de gestão existente para promover a integração e a inter-setorialidade para melhor funcionamento dos mecanismos de controle social? Execução Orçamentária: Qual é a experiência de participação e controle social durante a execução orçamentária (empenho, licitações, contratações, prestação de contas)? Prestação de Serviços e de Bens Públicos: Quais são os mecanismos de avaliação da qualidade dos serviços e dos bens públicos? Capital Fiscal/Capital Social: Até que ponto o capital social tem sido somado ao capital fiscal para promover desenvolvimento local? **Metodologia** - A investigação utilizará métodos de pesquisa qualitativos, quantitativos e participativos. Revisão de literatura, de documentação pública e de documentos estatísticos e censitários. Entrevistas semi-estruturadas e grupos focais. Pesquisa de opinião pública. Validação e disseminação. A investigação terá dimensões diacrônicas e comparativas. Análise dos atores sociais e OP. Análise da gestão municipal e OP. Análise dos arranjos institucionais e o OP. **Cronologia** - Preparação do documento conceitual – 05/2005. Missão Inicial – 06/2005. Revisão do Documento Conceitual – 06/2005. Coleta de dados e análises – 11-12/2006. Preparação do relatório da pesquisa – 01-02/2007. Discussão interna do relatório, pesquisa e revisão final – 30/03/2007. Discussão do relatório da pesquisa com a Administração Municipal – 31/05/2007. Entrega do relatório final – 15/07/2007. Era essa a apresentação que desejávamos fazer. Obrigado pela atenção. *(Após a apresentação através do data-show).*

Carolina da Silva Ferreira – Curriculum Vitae resumido

A autora é bióloga, formada pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul no ano de 2001 e graduanda em Administração também pela UFRGS, tendo iniciado o curso em 2002. Ao longo do Mestrado publicou artigos na EBAPE/FGV e desenvolveu inúmeras atividades de pesquisa dedicadas, em sua maioria, aos estudos em administração pública. Atualmente é servidora pública federal no Tribunal Regional do Trabalho da 4ª região, onde exerce a função de Diretora de Secretaria na 2ª Vara do Trabalho de Gramado.