



**PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE COORDENAÇÃO**  
**POLÍTICA E GOVERNANÇA LOCAL**

**GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL**  
***DESENCADEANDO O PROCESSO***

César Busatto  
Novembro de 2005

## 1 – CONCEITO DE GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL

A idéia de Governança percorreu um longo processo até reunir os entendimentos que hoje a definem como um conceito plenamente legitimado pela institucionalidade global e que, no caso específico de Porto Alegre, vai definindo o sentido da Administração Municipal e já repercute na rede de participação social da cidade e alhures.

O primeiro entendimento colhido no referido processo deu-se na primeira metade da década de 30 do século passado quando, após a Grande Depressão, um número expressivo de empresas norte-americanas pulverizaram suas ações entre milhares de acionistas. Corporações que até então eram dirigidas por famílias e cujas relações com consumidores, fornecedores e comunidades, nas quais estavam instaladas, se davam de forma vertical, sem nenhum controle social e com a missão precípua de auferir lucros, foram expostas a uma nova configuração de gestão, com:

- a) Fortalecimento dos controles internos e externos;
- b) Emergência da pluralidade, do consenso, vizinhança;
- c) Valorização do Capital Humano;
- d) Valorização do Capital Social das comunidades;
- e) Respeito aos interesses dos acionistas e dos consumidores;
- f) Transparência, Gestão Eficiente;
- g) Bem-estar social como finalidade;
- h) Objetivos comuns.

Este conjunto de princípios e valores evoluiu até a década de 90 do mesmo século, quando o conceito de Governança Corporativa foi definido como:

*“Um conjunto de princípios éticos que devem determinar a atividade das empresas, tanto na relação com seus consumidores, como também com seus fornecedores, funcionários, acionistas e sociedade onde está inserida e que devem gerar práticas transparentes, justas, sustentáveis, democráticas, eficazes, eficientes, orientadas por objetivos comuns”.*

O segundo entendimento colhido no processo de conceituação da Governança é recente, resultado, em especial no Brasil, do amadurecimento da consciência cívica da sociedade, direcionada ao Estado. Direitos civis e políticos, do consumidor, de gênero, de livre orientação sexual, de igualdade perante a lei, de acesso aos bens públicos, direitos humanos, responsabilidade social pública, privada e da sociedade, foram ampliando e universalizando o conceito de Governança que, na atualidade, o PNUD (Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas) define como:

*“Exercício de autoridade política, econômica e administrativa na administração dos assuntos de 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”.*

No sentido acima exposto, Governança não é o governo, mas um “conceito que reconhece que o poder existe dentro e fora da autoridade formal e das instituições do governo. Em muitas formulações, a Governança inclui o governo, o setor privado e a sociedade civil. A Governança enfatiza o processo e reconhece que as decisões são adotadas com base em relações complexas entre muitos atores com diferentes prioridades”.<sup>1</sup>

Em Porto Alegre, o significativo estoque de capital social acumulado, somado a um período de desbloqueamento das relações políticas e sociais, climatizaram o ambiente necessário para um entendimento específico de Governança, denominada Solidária Local e que é a alma da atual Administração Municipal. O reconhecimento prévio dos novos gestores públicos, concernente aos avanços experimentados pela Capital gaúcha, ao longo de sua história, principalmente o alto grau alcançado de consciência cidadã, foram decisivos para que o conjunto da sociedade porto-alegrense – partidos, empresas, Igrejas, ONG`s, sindicatos, Poderes Públicos, eleitores – reconhecessem, também, as insuficiências naturais deste processo:

*“Insuficiência na sensibilização de enormes contingentes de desorganizados, de atores sociais dispersos e de indiferentes com a riqueza do processo democrático. Insuficiência no desenvolvimento social alcançado com tamanha arregimentação, fruto da baixa integração parceira das instâncias de participação. Insuficiência, também, de diagnósticos – Mapas social, econômico e de iniciativas cidadãos – de Indicadores, déficit de transparência, ou seja, de um Balanço Social Municipal e ausência de Metas”.*<sup>2</sup>

O longo e sempre renovado processo de conceituação da Governança vem colhendo em Porto Alegre mais um novo entendimento que, pelas características locais já referidas, se multiplicará. A partir do núcleo do conceito de Governança são trabalhadas e adequadas à realidade local algumas categorias, entre as quais se destacam a territorialidade, o desenvolvimento local, capital social e capital humano, intersetorialidade, parcerias, empoderamento, além dos valores da cooperação, pluralidade, diálogo, consenso, solidariedade, vizinhança. Assim Porto Alegre vem construindo seu conceito de Governança:

*“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,*

---

<sup>1</sup> Los Presupuestos Participativos: Una Contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milênio. Cabannes, Yves; Campaña Mundial Sobre Gobernanza Urbana; ONU, 2004.

<sup>2</sup> Governança Solidária Local – Fundamentos Políticos da Mudança em Porto Alegre. Busatto, Cezar & Zalewski, Plínio; 2004.

*empoderado e capacitado para perseguir e alcançar o desenvolvimento sustentável e governar”.*

A partir deste conceito<sup>3</sup>, a Governança, em Porto Alegre, aponta como dimensões para o desencadeamento do processo local:

- a) Criar um ambiente social favorável à mobilização do Capital Social Local e a promoção de Parcerias Estratégicas;
- b) Promover a pactuação de compromissos de co-responsabilidade para o atingimento do desenvolvimento local sustentável e, como parte desta ação, minimizar a ocorrência de problemas locais, atuando de forma preventiva e educativa em relação aos Serviços de Manutenção da Prefeitura, criando uma cultura de contrapartidas e estimulando o protagonismo do cidadão gestor;
- c) Adequar programas e ações às peculiaridades locais, atendendo ao Plano Estratégico do Governo;
- d) Promover e fortalecer as conexões internacionais – locais e globais – para, através da troca de experiências e implantação de projetos comuns entre as cidades, dinamizar o desenvolvimento local e inserir Porto Alegre na rede de temas com impacto global.

---

<sup>3</sup> “Na concepção da Governança Solidária, portanto, avançamos no caminho oposto ao *Estado Mínimo* em dupla perspectiva. Por um lado, ao aprofundar o comprometimento das estruturas de governo com as comunidades locais em ambiente de diálogo e pluralidade, a Governança Solidária tensiona o poder estatal para que se volte cada vez mais em favor dos que mais precisam. Por outro lado, ao estimular o protagonismo de uma cidadania ativa, a Governança Solidária reforça o controle social sobre o Estado, educa as comunidades locais a verem no governo não mais que uma parte da própria sociedade e, em consequência, estabelecem com o governo relações cada vez mais horizontalizadas”. \*César Busatto, em GOVERNANÇA SOLIDÁRIA E ESTADO MÍNIMO, 9/10/2005.

## 2 – IMPLANTAÇÃO DAS GOVERNANÇAS SOLIDÁRIAS LOCAIS\*

Nestas dimensões o processo de Governança se organiza e desenvolve da seguinte forma:

**Composição:** Rede intersetorial e multidisciplinar composta pelo Prefeito, Secretários, Secretários Adjuntos, Coordenadores de Secretarias, Comitê Gestor Local, Articuladores de Governança e parcerias sociais locais e parcerias estratégicas – Poder Público/Iniciativa Privada/Terceiro Setor – através das suas mais diversas representações: OP, Fóruns de Planejamento, Conselhos Setoriais, Entidades, Igrejas, Empresas, Redes Econômicas, etc.

**Articulador de Governança:** É o moderador da Rede de Governança Local, responsável por integrar todos os atores sociais de uma região – Indivíduos, Entidades, Instituições Públicas, Instâncias de Participação – em torno da preservação e atingimento dos seus objetivos locais e globais comuns.

**Dinâmica:** Se expressa em múltiplas atividades que planejarão, com base em diagnósticos, definição de metas, a construção de caminhos para o futuro da comunidade/região/território/cidade.

**Estratégia:** Cria canais para a administração de assuntos comuns, somando e otimizando esforços; substituindo a relação de tutela por uma relação de compromisso; buscando soluções para interesses conflitantes e divergentes; compartilhando responsabilidades; promovendo ações cooperativas.

**Objetivos Comuns:** Potencializar o capital social e empoderar o capital humano, estimulando a cooperação de todos os atores sociais locais em favor do projeto comum de promover o desenvolvimento local sustentável.

### **Metodologia de Funcionamento das Reuniões:**

- a) **Periodicidade:** Mensal, em cada uma das 16 regiões do orçamento participativo;
- b) **Duração:** Duas horas;
- c) **Ambiente Social Prévio:** Clima de desenvolvimento de projetos e cooperação;
- d) **Público:** Rede de Participação Social de Porto Alegre, ampliada para empresários, órgãos públicos federais, estaduais, municipais; Igrejas, ONG's, sindicatos, etc.;

---

\* Todo o processo de Governança Solidária Local deverá estar especialmente conectado com a Secretaria de Gestão para estabelecer uma avenida de duas vias entre os programas de governo e a sociedade.

- e) **Agenda:** Definida previamente em conjunto com a localidade, CARS e CROPS e Fóruns Regionais de Planejamento, previamente encaminhada aos Secretários Municipais;
- f) **Condução:** Reunião conduzida em parceria entre a Administração Municipal e a Localidade, com abertura feita pela última;
- g) **Local da Reunião:** Definir um mesmo espaço físico para as reuniões mensais, para que ele evolua para a *Sala de Situação* da Governança;
- h) **Memória:** Ata redigida pela localidade e socializada com a administração municipal e com o conjunto da cidade.

### 3 – COMITÊS GESTORES LOCAIS

Da arquitetura de Governança esboçada faz parte o **Comitê Gestor Local**. Em processo de implantação, cabe a ele o emprego da energia adequada sobre o capital social de Porto Alegre, para que a suas expressões locais sejam estimuladas a qualificar a democracia – consenso em torno de objetivos comuns - e multiplicar suas conexões – democratização e legibilidade das informações para subsidiar as decisões e construir parcerias. Por isso, o Comitê Gestor Local tem, neste momento, o papel de desencadeador do processo de Governança:

*“O Comitê Gestor Local é uma rede pública, que integra todos os setores da Administração Municipal e que tem como objetivos comuns à agilização das demandas da população; a fermentação de uma cultura social de Governança a respeito dos serviços públicos; ações de endogovernança no Executivo Municipal e de estimulador das ações de Governança na sociedade”.*

**Composição do CGL:** Coordenadores dos Centros Administrativos Regionais/CAR's, Coordenadores Regionais do orçamento participativo e Agentes Governamentais.

**Agente Governamental:** Funcionário indicado e empoderado pelo titular da pasta/órgão/departamento, com papéis bem determinados:

- a) Garantir a desobstrução das vias de comunicação da Administração Municipal, para conferir eficiência e eficácia na solução das demandas e antecipar problemas e conflitos;
- b) Fermentar uma cultura social de Governança a respeito dos serviços públicos, baseada na “co-responsabilidade de preservação e manutenção”;
- c) Integrar os órgãos em ações pontuais;
- d) Fazer circular as informações estratégicas – PPA, Plano de Investimentos do OP – para auxiliar na adequação dos programas, mobilizar o capital social, pactuar compromissos, promover a constituição de governanças de programas, projetos e ações.

#### 3.1 – Ferramentas de Comunicação

**156:** Ferramenta de comunicação do governo municipal, fazendo circular as demandas da sociedade no interior dos órgãos do governo, promovendo, assim, o feedback com os cidadãos.

**256:** Ferramenta de comunicação do governo municipal que recolhe a demanda nos CAR's e, em tempo real, a insere no interior dos órgãos do governo, promovendo o *feedback* à rede interna da administração municipal.

## 4 – O PAPEL ESTRATÉGICO DA INFORMAÇÃO

**Observatório da Cidade:** Espaço público não-estatal – da Cidade para a Cidade – construído em parceria com os atores sociais que agregarão conhecimento, pesquisas e produtos. Tem como objetivo disseminar o conhecimento sobre a Cidade, através da construção de informações georeferenciadas por região, bairro e a cidade como um todo, ampliando o nível de conhecimento dos diferentes atores sociais; aprofundando o conhecimento sobre os fatores condicionantes das desigualdades socioeconômicas e socioculturais; colaborando para a elaboração de políticas públicas adequadas; acompanhando a evolução da situação social da população; avaliando a gestão participativa em termos de capital social; construindo indicadores que propiciem a avaliação do impacto da gestão participativa na estrutura e no funcionamento da administração municipal, em termos de transparência, transversalidade, métodos de gestão, descentralização e eficácia das políticas públicas; capacitando agentes públicos e lideranças comunitárias; construindo indicadores mínimos capazes de propiciar estudos comparativos entre as diferentes experiências dos oito observatórios do Projeto Observatório Internacional de Democracia Participativa.<sup>4</sup>

**Índice de Governança Solidária Local:** Conjunto de indicadores que avalia o desempenho da Governança em estimular a radicalização da democracia e a multiplicação de conexões, expressas nas parcerias constituídas entre o Poder Público, a Iniciativa Privada e o Terceiro Setor, com o objetivo comum de promover o desenvolvimento sustentável local.

---

<sup>4</sup> Projeto Observatório da Cidade – REDE URBAL 3.