

**Observatório da Cidade de Porto Alegre – democratizando a informação**  
**Indicadores socioeconômicos como elemento para a tomada de decisões e**  
**indicadores de acompanhamento do Orçamento Participativo\***

**Adriana Furtado\*\***

Este artigo pretende apresentar a experiência do Observatório da Cidade de Porto Alegre – ObservaPOA. O Observatório foi lançado em março de 2006 e tem como objetivo disponibilizar disseminar o conhecimento sobre a cidade através da construção de uma ampla base de informações georeferenciadas qualificando a tomada de decisões do cidadão nos processos de participação da cidade (conselhos setoriais, Orçamento Participativo, Fóruns de Planejamento e Governança Solidária Local), como também, acompanhar esses processos com o intuito de conhecer o impacto, as influências e relações que eles podem ter nas condições de vida e na eficácia, transparência e descentralização da gestão pública.

A idéia de constituição do ObservaPOA desenvolve-se a partir do projeto Observatório Locais de Democracia Participativa, financiada pelo programa Urb-AI<sup>1</sup>. A proposta inicial do projeto era acompanhar as experiências locais de democracia participativa propiciando informações e estudos que permitam conhecer e avaliar comparativamente a qualidade do desenvolvimento das múltiplas formas de democracia participativa pelas cidades envolvidas no projeto. As cidades são: Barcelona, Bueno Aires, Donostia, El Bosque, Sant Denis, Porto Alegre, La Paz e São Paulo. Assim, no âmbito do programa Urb-AI, os observatórios surgem como instrumentos de disseminação de

---

\* Artigo apresentado na Jornada "**Avaliando a Participação Cidadã**" promovido pelo Instituto de Governo e Políticas Públicas - IGOP vinculado a Universidade Autônoma de Barcelona, nos dias 01 e 02 de fevereiro, em Barcelona- Espanha.

\*\* Assistente social, técnica da equipe da Gerência de Informações Socioeconômicas da Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. A Gerência é a responsável técnica pelo Observatório da Cidade de Porto Alegre.

<sup>1</sup> A criação do programa Urb-AI, em 1995, desponta como resposta à necessidade de aplicar uma abordagem descentralizada às relações internacionais. Para que o intercâmbio de experiências e a transferência recíproca de conhecimento possam ser efetivados, o programa Urb-AL é aberto à participação das autarquias locais da União Européia e da América Latina. O programa está organizado em torno de redes de cooperação, constituídas segundo uma base temática, com vistas a resolver problemas concretos de desenvolvimento urbano local. O Observatório Local de Democracia Participativa foi uma proposta a Rede 3 - Democracia na Cidade, a partir do Observatório Internacional de Democracia Participativa, coordenado por Barcelona.

informações, espaços de interação, gestão compartilhada da informação, análise e promoção de experiências que propiciem o aprofundamento da democracia participativa.

Desse modo, havia a necessidade de tornar acessíveis informações socioeconômicas sobre a cidade, de compartilhá-la com os diversos atores sociais, com o intuito de fornecer maiores subsídios para a tomada de decisão nos processos participativos. As informações produzidas pelos institutos de pesquisa oficiais, pelo governo municipal, pela academia, ou seja, o conhecimento produzidos sobre a cidade, deveriam estar disponíveis para a sociedade em geral, e não ser compreendido como um bem privado.

Assim, cria-se a Gerência de Informações Socioeconômicas , na Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Essa Gerência é a responsável técnica do ObservaPOA e tem como função coordenar o processo de implementação do Observatório , bem como, busca informações disponíveis no âmbito do governo municipal e as disponibiliza.

O ObservaPOA é, ao mesmo tempo, um espaço de democratização da informação, como de fomento ao conhecimento sobre a cidade e sua rede de participação social. Este espaço busca ultrapassar a esfera do estatal público e estruturar-se transversalmente com parcerias e no estabelecimento de uma rede interinstitucional, propiciando que as informações produzidas sejam legíveis, unificadas e articuladas e disponíveis a toda a população.

### **Contexto de constituição do Observatório**

Porto Alegre é considerada uma referência em democracia participativa em especial, em função da experiência do Orçamento Participativo (OP). Conforme a ONU, o OP é considerado uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. Além disso, existe na cidade uma gama de fóruns de participação social, destacam-se: os conselhos setoriais, o Orçamento Participativo, os Fóruns de Planejamento e as Governanças Solidárias Locais.

#### *Orçamento Participativo*

Diversos estudos têm ressaltado, como referem Fedozzi e Silva (2006:29), que a relação entre associativismo e democracia é um aspecto relevante para os efeitos que os processo de participação tem alcançado em Porto Alegre:

“o êxito dos fóruns participativos implantados no município, no sentido da sua constituição como canais de efetiva participação social, estaria em grande medida, relacionado à existência de uma sociedade civil formada por organizações sociais com grande autonomia, capacidade de mobilização coletiva, enraizamento e reconhecimentos sociais”.

Com estas condições é que em 1989 foi implantado pelo governo municipal o OP em Porto Alegre. O OP é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela administração municipal. As demandas discutidas no OP afetam diretamente a vida das pessoas. É um mecanismo de disputa por recursos públicos, num quadro de carências de infra-estrutura urbana e de atendimento de serviços públicos. Em grande parte de sua existência, as demandas da população se concentraram nas áreas de pavimentação, saneamento básico e política habitacional, nos últimos quatro anos, a prioridade tem sido a habitação, seguida de educação e assistência social. São investimentos que priorizam os serviços básicos e que beneficiam as populações mais empobrecidas da cidade, cujas obras têm contribuído para a melhoria das condições de vida. Assim, as obras e serviços demandados se inserem nas políticas de caráter redistributivo, na medida em que priorizam a alocação de recursos para as populações mais excluídas da cidade.

O OP foi iniciado pela gestão municipal administrada pelo Partido dos Trabalhadores, que permaneceu durante quatro gestões consecutivas, nas últimas eleições municipais, ocorrida no ano de 2003, a frente política que havia implantado o OP perdeu as eleições e a nova coligação política que venceu manteve o processo. De outra parte, a sociedade civil tem contribuído para o seu aperfeiçoamento, debatendo, construindo e alterando as regras do processo. A horizontalidade na relação entre Estado e sociedade permite que o OP se sustente de forma dinâmica por estes dois entes.

#### *Conselhos Municipais*

No município, a existência de conselhos remonta a década de 30. Como refere Nahra (2006:08), “em Porto Alegre, a vivência do paradigma liberal de participação remonta aos anos 30, cuja Lei Orgânica então vigente previu a existência dos Conselhos

do Plano Diretor (1939), de Contribuintes (1948) e o de Serviços Públicos (1951), implantados e em funcionamento”. Em 1971, a Lei Orgânica “definiu os referidos conselhos como órgãos de cooperação governamental com finalidade de auxiliar a administração na orientação, no planejamento, na interpretação e no julgamento da matéria de sua competência, consolidando sua atuação como mecanismo de assessoramento ao poder executivo”.

Se já existiam estes instrumentos de participação na cidade, com o processo de redemocratização na década de 80 e a Constituição de 1988, criam-se as condições para a implantação dos conselhos gestores de políticas públicas em Porto Alegre. Os conselhos gestores de políticas públicas são fruto de demandas populares e de pressões da sociedade, que com a Constituição de 1988 tornam-se instrumentos de expressão, representação e participação da população. Os conselhos municipais inserem-se, portanto, na esfera pública e, por força de lei, integram-se com os órgãos públicos vinculados ao poder executivo, voltados para políticas públicas específicas. Eles são compostos por representantes do poder público e da sociedade civil organizada e integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo.

Enquanto que a média nacional é de 7,92 conselhos para cidades com mais de 500 mil habitantes, Porto Alegre tem 18 conselhos municipais em pleno funcionamento (Nahra,2006:08). No município, os conselhos se constituem efetivamente em uma ferramenta de gestão participativa, o que não ocorre em parte dos municípios brasileiros: “nos municípios sem tradição organizativa-associativa, os conselhos têm sido apenas uma realidade jurídico-formal, e muitas vezes um instrumento a mais nas mãos dos prefeitos e das elites, falando em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, e não atendendo minimamente aos objetivos de controle e fiscalização dos negócios públicos” (Gohn , 2000:180).

#### *Os Fóruns Regionais de Planejamento*

Os Fóruns Regionais de Planejamento foram concebidos na elaboração do Plano Diretor Urbano Ambiental de Porto Alegre que dividiu a cidade em oito Regiões de Gestão do Planejamento. Cada uma destas regiões possui um Fórum Regional de Planejamento que se constitui na instância regional de participação.

Cada Fórum Regional de Planejamento é composto por um Conselheiro titular que representa a Região de Gestão do Planejamento no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) e dois Conselheiros Suplentes que o substituem em caso de impedimento ou renúncia. Além dos Conselheiros, são eleitos delegados que integram os Fóruns Regionais de Planejamento que possuem como

atribuição principal discutir as questões urbanas regionais para que estas sejam levadas ao conhecimento do CMDUA através dos Conselheiros.

Os Fóruns tiveram início em 2000, mas devido à inexistência de uma metodologia que indicasse os canais de entrada das propostas oriundas da comunidade para o governo municipal estes produziram diagnóstico e propostas para as suas Regiões que não obtiveram retorno por parte da Administração. Esta realidade teve como consequência a desmobilização dos Fóruns Regionais de Planejamento. Em 2005, elaborou-se uma nova proposta de funcionamento para os Fóruns e submeteu-a, através de seminários nas oito Regiões de Gestão do Planejamento, a apreciação dos Conselheiros e demais componentes dos Fóruns que aprovaram o método proposto. No ano 2006, a metodologia foi aprovada pelo CMDUA, sendo que o Regimento Interno deste Conselho está sendo revisado para incluir o fluxograma de participação da sociedade no Planejamento Urbano da cidade de Porto Alegre.

#### *Programa de Governança Solidária Local*

As riquezas das formas associativas da cidade e das soluções inovadoras para os problemas locais ampliaram a possibilidade de participação para além da discussão orçamentária avançando em direção ao planejamento participativo. A conjugação entre orçamento e planejamento participativos abriu espaço para a gestão participativa. Nesse sentido, as questões em debate nas Governanças Locais pressupõem o fortalecimento da gestão participativa na cidade, potencializando o capital social existente nas comunidades e construindo alternativas de desenvolvimento local. Com a implantação do PGSL em 2006, foram criadas as Governanças Locais em 17 regiões da cidade. Esses espaços, ainda em fase inicial, aglutinam o poder público e a sociedade nos territórios, fazendo diagnósticos de necessidades e ativos sociais, planejando e executando políticas de desenvolvimento local em rede.

### **O Observatório da Cidade de Porto Alegre**

Apesar da riqueza deste ambiente, percebeu-se que a rede de participação social ainda atua de forma empírica e que necessita se apropriar das informações e conhecimentos da realidade já acumulados da mesma forma que carece sistematizar toda a sua experiência, conhecimento e informação num espaço de memória.

A proposta do ObservaPOA pretende, além de disseminar o conhecimento sobre a cidade através da construção de uma ampla base de informações georeferenciadas, não

apenas conhecer a qualidade da participação, mas os resultados sociais obtidos através dos processos de participação.

Dentre os objetivos do ObservaPoa, destacam-se:

- Conhecer o impacto dos processos de participação nas condições de vida e na eficácia, transparência e descentralização da gestão pública;
- Disponibilizar informações e indicadores sociais sobre a cidade e indicadores de monitoramento de gestão;
- Construir, juntamente com os agentes sociais, estudos, indicadores e índices, capacitando o cidadão gestor;
- Ampliar o nível de conhecimento dos diferentes agentes sociais – poder público, sociedade civil organizada e não organizada, ong's, empresas, instituições de pesquisa e universidades;
- Aprofundar o conhecimento sobre os fatores condicionantes das desigualdades socioeconômicas e das demais formas de desigualdade socioculturais;
- Colaborar para a elaboração de políticas públicas adequadas às realidades do município e efetivas na obtenção de resultados sociais;
- Acompanhar a evolução da situação social da população portoalegrense frente aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio definidos pela ONU para o período até 2015;
- Avaliar a gestão participativa em termos de capital social e de empoderamento do capital humano local;
- Identificar as modificações produzidas pela participação cidadã no tecido urbano e social da cidade, em termos de redução da pobreza e das desigualdades sociais e de melhoria da convivência social;
- Construir 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;
- Capacitar agentes públicos e lideranças comunitárias quanto às informações da cidade, ampliando o nível de conhecimento acerca da realidade local;

- Construir indicadores mínimos capazes de propiciar estudos comparativos entre as diferentes experiências dos oito observatórios do Projeto OLDLP.

Diante destes objetivos, a constituição do ObservaPOA como um espaço da cidade, e não somente do governo municipal, é um pressuposto. A participação dos produtores de informação e da sociedade civil organizada é fundamental no processo de sua constituição e continuidade através de estudos específicos, troca de informações e construção de prioridades.

A estrutura do Observatório está organizada da seguinte forma:

#### *Conselho Gestor*

O Conselho Gestor, instância consultiva do Observatório, é composto por representantes das universidades, do governo estadual, do governo municipal, do Orçamento Participativo, do Fórum dos Conselhos Municipais e dos meios de comunicação. Os temas considerados passíveis de aprofundamento são remetidos ao Comitê Técnico para viabilidade de estudos.

#### *Comitê Técnico*

O Comitê Técnico é composto pelo governo municipal, universidades e institutos de ensino e pesquisa e tem a responsabilidade de construir a base teórico-metodológica do Observatório. Também é o responsável pela análise das propostas advindas do Conselho Gestor e proposição de indicadores, pesquisas e temas encaminhando a execução. Esse Comitê, juntamente com o Conselho Gestor, poderá constituir Grupos de Trabalho, tendo a prerrogativa de convidar especialistas nos temas em relevo, representantes dos Conselhos Municipais e das temáticas do OP com o intuito de discutir, propor e analisar demandas e estudos.

#### *Secretaria Executiva*

A Secretaria Executiva é de responsabilidade do governo municipal, tendo a função de organização dos recursos humanos, materiais e dos serviços necessários ao funcionamento do Observatório. Será também responsável pela manutenção do Portal.

**O acesso à informação como subsídios para tomada de decisão nos processos participativos**

O fortalecimento da democracia participativa na cidade está calcado na disseminação da informação, na constituição de mecanismos que possibilitem um maior conhecimento da realidade local e dos próprios processos de democracia participativa. Pressupõe-se que o acesso à informação permite ao cidadão uma atuação mais qualificada, condições para o delineamento de estratégias e elaboração de políticas públicas e contribui para decisões sobre o futuro da cidade mais adequadas.

No entanto, apesar da existência de informações e canais de acesso serem necessários, não são suficientes. A transformação da informação em insumo de participação requer uma adequação no formato da informação e o envolvimento e a capacitação dos servidores, gestores públicos e lideranças comunitárias.

O acesso irrestrito e a legibilidade da informação e do conhecimento ao conjunto da sociedade criam as bases da equanimidade necessária a sua apropriação, sistematização e localização em um espaço de memória e a construção de estratégias e políticas públicas desde cada cidadão/cidadã. Neste sentido, o formato da informação é importante para que esta seja de fácil entendimento à população e, assim, seja pedagogicamente acessível. Sendo o território, o que articula o conjunto das informações disponíveis, pois estas têm uma base territorial, seja por bairro, distrito, região, cidade, comunidade e projeto que teça redes, o georeferenciamento pode ser uma ferramenta a ser utilizada. A partir da geração de mapas temáticos, é possível ampliar o nível do conhecimento acerca da realidade local.

A capacitação dos agentes e lideranças comunitárias é um forte canal para o acesso à informação pelas comunidades, como também, o conhecimento produzido e as informações oriundas das comunidades devem ser aportados. Parte-se do pressuposto de que o conhecimento tem um caráter tácito fortemente vinculado às experiências locais. A captação desse conhecimento tácito e de sua transformação em insumo depende, do engajamento propositivo do cidadão na construção de indicadores que melhor expressem sua realidade.

Desta forma, a proposta do ObservaPOA pretende contribuir para acabar com a fragmentação da informação e do conhecimento na cidade, potencializando iniciativas de cooperação em busca de objetivos comuns e criando um ambiente propício para a construção de indicadores e índices que acompanhem e avaliem a democracia participativa e a qualidade de vida em Porto Alegre.

## **A construção de indicadores de acompanhamento dos processos participativos na cidade**

Pretende-se acompanhar e avaliar a democracia participativa em Porto Alegre, juntamente com os atores sociais da cidade, a partir de quatro dimensões/âmbitos:

**(1) político/institucional** – impactos no desenvolvimento democrático e na cidadania – surgimento de novas institucionalidades - expansão do capital social, das conexões sociais parceiras e resgate da identidade local.

**(2) gestão** – impacto na eficiência, eficácia, transparência e descentralização da gestão municipal.

**(3) social** – impactos na melhoria da qualidade de vida e de convivência das pessoas.

**(4) cultural** – impactos nos costumes sociais e nos valores orientadores do ambiente social.

A partir destas dimensões, têm-se as seguintes perguntas:

Igualdade : Até que ponto têm-se alcançado uma sociedade igualitária, redistribuindo oportunidades e recursos em favor dos setores socialmente excluídos?

Cidadania : Temos alcançado uma sociedade crescentemente participativa e crítica?

Confiança : Tem havido estímulos para que produzam novas relações e articulações mais cooperativas e solidárias entre o Poder Público, a Iniciativa Privada, o Terceiro Setor, cidadãos voluntários e o conjunto da cidadania de cada comunidade local, em torno de objetivos comuns de desenvolvimento local?

Eficácia : São desenvolvidas ações capazes de responder às demandas da maioria dos cidadãos? Tais ações produzem impactos sobre a qualidade de vida das pessoas e reduzem o grau de vulnerabilidade social? São observados impactos sobre a eficácia, a descentralização, territorialização, co-responsabilidade, transversalidade, sustentabilidade, empoderamento cidadão e transparência na gestão municipal e no funcionamento da rede de participação social, em direção a um modelo convergente de práticas de governo, de políticas públicas e de participação?

Assim, poderemos avaliar a participação democrática como processo de transformação social em uma dupla perspectiva. Em primeiro lugar, por seus resultados sociais, em termos de melhoria da qualidade das condições de vida das pessoas, famílias, comunidades e, portanto, de redução da vulnerabilidade social.

Em segundo lugar, por seus resultados na relação do governo com os atores sociais e comunidades locais em termos de horizontalidade, transversalidade, territorialidade, coresponsabilidade, empoderamento cidadão, enfim, sobre seu impacto na rede de participação social de Porto Alegre – OP, Conselhos, Fóruns, Governanças – criando as bases de um novo modelo de governo e de políticas públicas.

As bases para construção destes indicadores serão, juntamente com os indicadores socioeconômicos, as pesquisas que estão em andamento no ObservaPOA, a saber:

Sustentabilidade do Orçamento Participativo – tem como objetivo analisar o processo de implantação e gestão do Orçamento Participativo em Porto Alegre de forma a levantar elementos que possam contribuir no sentido de qualificar este processo. Neste sentido, seu propósito, para além de uma dimensão estritamente analítica, de construção do conhecimento, tem também uma dimensão prática, que é a de produzir um rol de recomendações que possam ser incorporadas às políticas de gestão do OP. É coordenada e financiada pelo Banco Mundial, o relatório final é março de 2007. Está estruturada a partir dos seguintes eixos:

- **Qualidade da Participação:** perfil dos Participantes do OP, incentivos e obstáculos à participação, iniciativas e experiências em favor de uma maior participação, OP e a relação com a sociedade civil, relação dos participantes com suas bases e com o governo municipal;
- **Dimensão fiscal e financeira:** a relação entre o ciclo orçamentário e o ciclo do OP, o OP e a execução orçamentária, impactos sociais, efeitos na qualidade dos investimentos, o OP e os gastos correntes, o OP e o equilíbrio fiscal;
- **Controle Social:** A qualidade da informação, da prestação de contas e o custo social da participação, intersetorialidade e coordenação interna das ações de governo, ampliação do controle social sobre a execução orçamentária, o OP e as demais instâncias de planejamento e de gestão, o OP e a participação para além dos temas orçamentários.

Mapa do Associativismo, Mapa da Democracia Participativa Local e Perfil do Público Participante do OP – Sob a coordenação dos Prof. Luciano Fedozzi e Prof. Marcelo K. Silva da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e financiados com recursos do OLDP. Estes pretendem: produzir a caracterização do associativismo comunitário

representado pelas chamadas Associações de Moradores, enfocando aspectos como distribuição espacial, formas de atuação, tempo de existência, entre outros; analisar a evolução histórica do perfil socioeconômico e da percepção do público participante do OP sobre experiência da democracia local; e, analisar as relações entre o tecido associativo e os espaços institucionais de participação existentes no âmbito do governo municipal, especialmente no OP; produzir caracterização do associativismo e nos demais canais que constituem a rede de participação local.

Pobreza: da insuficiência de renda à privação de capacitações e Indicadores para monitoramento das metas do milênio. Sob a coordenação do Prof. Sabino Porto Junior da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e financiados com recursos do OLDP. Analisar a pobreza e suas dimensões a partir de um indicador multidimensional; e, monitorar os objetivos de desenvolvimento das metas do milênio, através dos seus principais indicadores.

### **Os desafios do Observatório – algumas considerações**

Após um ano de lançamento, o Observatório ainda encontra-se num período de implantação, assim, os desafios são muitos. Espera-se que o Observatório seja um espaço dinâmico e de interação, que seja um instrumento de informação e de disponibilização da informação pela e para a rede de participação social. As discussões da equipe e do Conselho Gestor tem abordado de que maneira podemos trabalhar as informações disponibilizadas no Observatório com a rede de participação da cidade e de que forma podemos agregar as informações produzidas pela rede.

Outra questão que tem suscitado o debate é o caráter institucional. Atualmente, o Observatório funciona com total subsídio do governo municipal. A idéia é discutir um novo desenho que envolva de forma mais sistemática, na gestão do Observatório, os demais parceiros, constituindo uma instituição pública não-estatal.

Quanto à discussão sobre a construção de indicadores de democracia participativa, espera-se, a partir dos estudos em andamento e da discussão com a rede, transcender a tendência de acompanhar apenas a qualidade da participação, como se fosse possível dissociá-la da evolução dos resultados sociais. O acompanhamento das experiências de democracia participativa, com vistas a um futuro índice sintético, deve levar em conta os resultados sociais alcançados, sobretudo em países marcados por profundas desigualdades e elevado grau de exclusão e pobreza.

## Referências Bibliográficas

FEDOZZI, Luciano e SILVA, Marcelo Kunrath da.. *Mapa do Associativismo, Mapa da democracia participativa local e perfil do público participante do Orçamento Participativo de Porto Alegre* – Projeto Técnico de Pesquisa, PPG Sociologia, UFRGS, 2006.

GOHN, Maria da Glória. *O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana* In: Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores ed. Buenos Aires : CLACSO, 2000

NAHRA, Clicia Maria. *A Representação do Executivo Municipal nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Relatório de Pesquisa*. Porto Alegre, Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2006.

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE. *Projeto Técnico*. Porto Alegre, 2005. Disponível em: [http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatório/usu\\_doc\\_projeto\\_observatorio.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatório/usu_doc_projeto_observatorio.pdf) .