

PROJETO
DO
OBSERVATÓRIO DA CIDADE
DE PORTO ALEGRE

AGOSTO/05



Preliminar do Projeto do Observatório da Cidade de Porto Alegre

APRESENTAÇÃO

Atualmente, os poderes locais enfrentam-se com novos desafios, frutos da crescente concentração da população em áreas urbanas e das enormes mudanças que vem sofrendo o planeta nos níveis econômico e tecnológico. A realidade das cidades torna-se cada vez mais complexa e as tensões decorrentes das desigualdades sociais, culturais e econômicas manifestam-se de forma evidente. Geram-se novos processos de exclusão que se concentram precipuamente nas cidades e metrópoles.

Estes processos requerem alternativas baseadas em novas formas de governabilidade complementares à democracia representativa, bem como na troca de experiências locais. Diante deste quadro, o modelo de gestão e governo das cidades avança significativamente em termos de desenvolvimento e implementação de políticas democráticas e participativas. Hoje ocorre uma gama variada de experiências e metodologias de participação, a exemplo dos Orçamentos Participativos, das Consultas e Audiências Públicas, dos Conselhos Municipais, dos Plebiscitos e Referendos e de outros fóruns e mecanismos que possibilitam o envolvimento da sociedade civil na gestão das políticas públicas e na discussão sobre os rumos do desenvolvimento local e regional.

Nesse sentido, a troca de experiências locais tem sido a base da cooperação descentralizada, expressando uma das dimensões distintivas do processo de mundialização. Uma reconfiguração das relações internacionais, assentada na interdependência, descentralização das estruturas e no renascimento das dinâmicas políticas de base territorial disseminou os processos democráticos no mundo e a importância das cidades.

A constituição de redes internacionais tem sido uma das formas de expressão da cooperação descentralizada. Ao desenvolver relações políticas, promoção da economia, intercâmbio e transferência de práticas exemplares, as redes internacionais reforçam as capacidades e competências dos domínios territoriais.

A criação do programa Urb-AL, 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. Em sua primeira etapa, de 1995 a 2002, o programa desenvolveu-se em 8 redes temáticas: droga e cidade, conservação dos contextos históricos urbanos, democracia na cidade, cidade como promotora de desenvolvimento econômico, políticas sociais urbanas, meio ambiente urbano, gestão e controle da urbanização, e controle da mobilidade urbana. Na segunda etapa, de 2003 a 2007, as redes são: financiamento local e orçamento participativo, luta contra a pobreza urbana, promoção das mulheres nas instâncias de decisão locais, cidade e sociedade da informação, e segurança do cidadão na cidade.

Porto Alegre coordena a rede 9 (financiamento local e orçamento participativo) e participa das redes 3 (democracia na cidade) e 10 (luta contra a pobreza urbana). No

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE

- Democracia Participativa e Inclusão Social -

desenvolvimento das redes 3 e 10, as cidades partícipes constataram a necessidade de constituição de observatórios locais nos quais se gerassem informações/indicadores para monitoramento dos temas relacionadas a cada rede. Desta forma, no âmbito do programa Urb-AI, os observatórios surgem como instrumentos de disseminação de informações, espaços de interação, gestão compartilhada da informação, análise, e promoção de experiências que propiciem o aprofundamento da democracia participativa.

Porto Alegre é considerada uma referência em democracia participativa em função da experiência do Orçamento Participativo (OP). 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. Conforme a ONU, esta experiência é considerada uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. Desta forma, o aprofundamento da democracia participativa requer a manutenção e o fortalecimento do OP.

Agregando à experiência do OP, o atual governo municipal está implantando a Governança Solidária Local, a qual pressupõe a participação de outras redes locais de apoio social e solidário na gestão municipal, considerando a co-responsabilidade no desenvolvimento local.

A ampliação da gestão participativa na cidade está calcada na disseminação da informação. A criação de instrumentos que possibilitem um maior conhecimento da realidade local, permite ao cidadão uma atuação mais qualificada. Destaca-se a implementação de observatórios em várias cidades do mundo para atender tal demanda. Os observatórios além de sistematizar informações, congregam atores. Esta conjugação, sistematização de informações e congregação de atores, amplia o leque de informações e capacita a ação do cidadão.

Neste sentido, o governo municipal e a sociedade civil organizada, propõem a criação do Observatório da Cidade de Porto Alegre. O Observatório pretende construir uma ampla base de informações georeferenciadas sobre o município de Porto Alegre contribuindo para a consolidação da participação cidadã na gestão da cidade. O georeferenciamento das informações por regiões e bairros terá um papel pedagógico e político fundamental. Trata-se de reforçar a identidade do local, promovendo o sentido de comunidade nas pessoas e nas famílias.

Ademais, o Observatório pretende construir indicadores que sejam capazes de qualificar a gestão participativa (OP, Conselhos Municipais e Governança Solidária Local) a partir de três perspectivas: (1) social – impactos na melhoria da qualidade de vida e de convivência das pessoas; (2) gestão – impactos na eficácia, transparência e descentralização da gestão municipal; (3) política – impactos no desenvolvimento democrático e na cidadania, expansão do capital social e resgate da identidade local.

Ressalta-se que a criação do Observatório se insere no contexto maior referente aos objetivos do Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP) da Rede 3 – Urb-AI e da organização Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU). Com efeito, no que concerne aos objetivos do OIDP¹ o Observatório propiciará informações e estudos que permitam conhecer e avaliar comparativamente a qualidade do desenvolvimento das múltiplas formas de democracia participativa por seus sócios. No que concerne aos

¹ Participam do OIDP as seguintes cidades e províncias: Barcelona, Buenos Aires, Donostia, El Bosque, La Paz, Porto Alegre, Saint Denis e São Paulo.

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE

- Democracia Participativa e Inclusão Social -

objetivos da CGLU, a criação do Observatório vai ao encontro do compromisso daquela organização, que representa 100 mil cidades de todos os continentes, quanto ao cumprimento das metas do milênio da ONU para 2015.

O Observatório será um espaço da cidade, para a cidade, construído em parceria com os atores sociais que agregarão conhecimento, pesquisas e produtos.

OBJETIVO GERAL

Disseminar o conhecimento sobre a cidade através da construção de uma ampla base de informações georeferenciadas.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Ampliar o nível de conhecimento dos diferentes agentes sociais - poder público, sociedade civil organizada e não organizada, ong's, empresas, instituições de pesquisa e universidade;
- Aprofundar o conhecimento sobre os fatores condicionantes das desigualdades socioeconômicas e das demais formas de desigualdade sócio-culturais;
- 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 porto-alegrense 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 administrativa 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 OIDP.

METODOLOGIA

De acordo com os objetivos explicitados, o Observatório irá gerar informações e conhecimento sobre as principais características que constituem a realidade

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE

- Democracia Participativa e Inclusão Social -

socioeconômica de Porto Alegre, constituindo um banco de dados gradativamente ampliado e qualificado. Esse banco de dados deverá ser sistematizado e progressivamente formatado em bases georeferenciadas, a partir de mapas.

Para ultrapassar as limitações de indicadores tradicionais construídos de forma distanciada, a participação dos diversos segmentos da sociedade é fundamental. Isto implica em que todo cidadão tenha canais de acesso para sugerir e participar na construção de indicadores que melhor expressem as condições sociais e o nível democrático em que vivem.

- A existência de informações e canais de acesso é necessária, mas não suficiente. A transformação da informação em insumo de participação requer o envolvimento e a capacitação dos servidores, gestores públicos e lideranças comunitárias. Conjugando a disponibilização de informação com a capacitação dos agentes, espera-se ampliar o nível do conhecimento acerca da realidade local promovendo a participação cidadã de forma territorializada. 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, portanto, do engajamento propositivo do cidadão na construção de indicadores que melhor expressem sua realidade. Com efeito, é fundamental o trabalho desempenhado pelas Governanças.

Georeferenciamento

O georeferenciamento das informações será realizado por bairro, região e, quando for possível, por unidades geográficas menores. Este instrumento deverá permitir a geração de mapas temáticos, assumindo assim um papel pedagógico para a participação ativa do cidadão.

Construção de Indicadores

Os indicadores devem reunir as seguintes características (descrição e formas de cálculo estão em anexo):

- relevantes (referir-se a questões importantes);
- válidos (refletir aquilo que se pretende);
- mensuráveis (observáveis a partir da realidade e dados disponíveis);
- sensíveis (refletir diferenças e variações reais);
- compreensíveis e comunicáveis (claros para todo o mundo);
- realistas (factíveis);
- contrastados (de preferência, devem já haver demonstrado sua utilidade em outras ocasiões).

Sub-projetos de Pesquisa

A proposição de projetos de pesquisa ocorrerá em função das demandas do Conselho Gestor e sua realização analisadas pelo Comitê Técnico. As pesquisas, estudos e relatórios produzidas pelo governo municipal também estarão disponíveis.

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE

- Democracia Participativa e Inclusão Social -

Portal

O Portal é o veículo de divulgação do Observatório. Sua estrutura deverá ser de fácil mobilidade e de formato amigável, com intuito de atrair a participação e interação do cidadão sendo atualizado sistematicamente. Sua implementação envolverá o Conselho Gestor e o Comitê Gestor.

ESTRUTURA DO OBSERVATÓRIO

O Observatório será efetivado por meio de parcerias e de uma rede interinstitucional formada por agentes públicos da esfera estatal e da sociedade civil que unirão esforços para que os conhecimentos, dados e informações já existentes sobre a situação do município de Porto Alegre – somados às novas informações a serem produzidas – sejam unificadas e correlacionadas em sistemas interpretativos acessíveis à população em geral.

O Observatório será coordenado pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre e terá a seguinte estrutura: Conselho Gestor, Comitê Gestor, Comitê Técnico e Secretaria Executiva.

Conselho Gestor

O Conselho Gestor, instância consultiva do Observatório, será composto por representantes das universidades, do governo estadual, do governo municipal (Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local - SMCPGL, Secretaria Municipal de Gestão e Acompanhamento Estratégico – SMGAE e Companhia de Processamento de Dados do Município de Porto Alegre - PROCEMPA), do Conselho do Orçamento Participativo, do Fórum dos Conselhos Municipais e dos meios de comunicação. Os temas considerados passíveis de aprofundamento serão remetidos ao Comitê Técnico para viabilidade de estudos.

Comitê Gestor

O Comitê Gestor, composto por representantes do governo e da sociedade, será responsável pela estrutura, manutenção, organização, gestão dos recursos financeiros e divulgação dos produtos do Observatório. Será tripartite e paritário, com mandato de 2 anos. Será composto por 9 membros: 3 representantes do governo municipal, 3 dos produtores de informação e 3 da sociedade civil organizada.

Comitê Técnico

O Comitê Técnico, composto pelo governo municipal, universidades e institutos de ensino e pesquisa terá a responsabilidade de construir a base teórico-metodológica do Observatório. Também será responsável pela análise das propostas advindas do Conselho Gestor e proposição de indicadores, pesquisas e temas encaminhando a execução.

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE

- Democracia Participativa e Inclusão Social -

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 será 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.

PRODUTOS E INSUMOS A SEREM GERADOS PELO OBSERVATÓRIO

De acordo com os objetivos explicitados, serão gerados os seguintes mapas:

- Mapa Social
 - Diagnóstico periódico das condições de vida da população porto-alegrense tomando-se como parâmetro territorial as 16 regiões do Orçamento Participativo, assim como os bairros e o conjunto da cidade;
 - Diagnóstico dos indicadores de qualidade de vida e das desigualdades existentes entre e intra as diferentes regiões e bairros da cidade;
 - Focalização territorial dos setores excluídos do acesso aos bens e serviços públicos e à renda mínima, e localização dos segmentos situados abaixo da linha de pobreza;
 - Perfil da habitação de interesse social;
 - Mobilidade espacial da população.
- Mapa Econômico
 - Nível de emprego;
 - Renda;
 - Contexto socioeconômico;
 - Tipologia sócio-espacial de Porto Alegre: diferenciações sócio-ocupacionais e desigualdades sociais entre os espaços da cidade.
- Mapa do Associativismo Comunitário e da Ação Coletiva
 - Compilação de dados existentes sobre a realidade das Associações Comunitárias- AM's da cidade e sobre a diversidade de entidades participantes do OP;
 - Estudo empírico existente com 120 AM's;
 - Mapeamento das entidades participantes do OP.

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE

- Democracia Participativa e Inclusão Social -

- Mapeamento da ação coletiva por meio da análise de Redes Sociais;
 - Levantamento etnográfico do associativismo e análise com utilização de software para identificação de redes de interação na ação coletiva.

- Mapa da Democracia Participativa
 - Série histórica do público participante do OP (número de participantes, do seu perfil socioeconômico e percepções sobre o processo);
 - Análise do Sistema de Participação da Administração Municipal de Porto Alegre
 - Levantamento de dados existentes e atualização (consolidação de estudos existentes e entrevistas com agentes sociais e governamentais);
 - Identificação dos principais problemas objetivando subsidiar a discussão dos agentes sociais e políticos sobre possíveis aperfeiçoamentos sistêmicos do processo de participação

 - Mapa das demandas priorizadas a cada ano pelo OP, efetivação e impactos.

- Mapa Ambiental e de Infra-estrutura
 - Condições do ar, área verde p/habitante, destino dos resíduos e formas de reciclagem;
 - Redes de água, de esgoto cloacal e pluvial;
 - Telefonia, energia elétrica, fibra ótica e gás natural;
 - Malha viária, transporte e circulação;
 - Limpeza urbana;
 - Assentamentos habitacionais irregulares, áreas de risco, déficit habitacional.

- Mapas dos Equipamentos Sociais
 - Creches
 - Escolas
 - Postos de saúde e Unidades de saúde
 - Centros e módulos de assistência social
 - Conselhos tutelares
 - Entidades conveniadas
 - CARs

- Mapa da Violência e da Vitimização

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE PORTO ALEGRE

- Democracia Participativa e Inclusão Social -

- Mapa do Monitoramento do Cumprimento das Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs)
 - Definição de metodologias de monitoramento das MDMs;
 - Produção de indicadores municipais e intramunicipais relacionadas aos principais objetivos das MDMs;
 - Analisar a viabilidade do cumprimento das metas em nível municipal e intramunicipal;
 - Promover a difusão das MDMs em nível municipal e intramunicipal através do Observatório.

- Mapa da Pobreza
 - Construção de indicadores que visam captar o caracter multidimensional da pobreza.

- Mapa do Acompanhamento Fiscal/Financeiro do Governo Municipal
 - Evolução da Receita por tipo (corrente e capital);
 - Evolução da Despesa por natureza de despesa, função e programa;
 - Acompanhamento físico e financeiro dos investimentos;
 - Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal;
 - Cumprimento da Lei Orgânica do Município (em especial, nas áreas de saúde e educação).

FORMAS DE DIVULGAÇÃO DOS PRODUTOS DO OBSERVATÓRIO

- Portal;
- Boletins Periódicos;
- Seminários gerais e regionais;
- Publicações;
- Convênio com meios de comunicação.

BALANÇO SOCIAL DA CIDADE

Prestação de contas das ações implementadas pelos distintos atores – poder público, iniciativa privada, ONG's – no cumprimento de metas previamente estabelecidas, mediante um efetivo contrato de responsabilidade social, numa experiência inédita de transparência social.