

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS

LISIANE NUNES DE NUNES

**MODELOS DE DEMOCRACIA IMPLEMENTADOS EM PORTO ALEGRE:
EXPERIÊNCIAS DE GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

PORTO ALEGRE
2009

LISIANE NUNES DE NUNES

**MODELOS DE DEMOCRACIA IMPLEMENTADOS EM PORTO ALEGRE:
EXPERIÊNCIAS DE GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientador: Prof. Dr. Emil Albert Sobottka

PORTO ALEGRE
2009

LISIANE NUNES DE NUNES

**MODELOS DE DEMOCRACIA IMPLEMENTADOS EM PORTO ALEGRE:
EXPERIÊNCIAS DE GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ.**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre, pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovada em 07 de maio de 2009.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Danilo Romeu Streck – Unisinos

Prof. Dr. Hermílio Pereira dos Santos Filho – PUCRS

Prof. Dr. Emil Albert Sobottka - PUCRS

Ao Flávio, aos meus pais, às minhas irmãs e às pequenas.
Presentes.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus por ter me ajudado a encontrar forças para seguir em frente.

Também ao Flávio, meu esposo, por estar todo o tempo ao meu lado, segurando as barras mais pesadas junto comigo e me fazendo acreditar que haverá um caminho.

Agradeço, também, aos meus pais, que sempre me apoiaram em tudo.

À Juju, que nos momentos mais difíceis, me confortou.

À Guga, Aninha e Bia, que na distância, também fazem parte da minha vida.

Ao Emil, pela sua paciência em me ensinar conceitos novos e me mostrar que depois de “chegar à praia, não se pode morrer”.

À professora Márcia, que foi sensível, humana e entendeu que eu precisei parar por alguns dias para que fosse possível a minha recuperação.

À Rosane, pelo seu pronto atendimento, em dar retorno para minhas dúvidas.

Aos entrevistados, Busatto, Mari, Filomena e Assis, que gentilmente me receberam. À Jandira Feijó também pela sua colaboração.

Enfim, às pessoas que estiveram junto comigo nesses momentos, como os amigos, que nos finais de semana em que eu estive ausente, compreenderam.

Dominam-se mais facilmente os povos
excitando as suas paixões do que cuidando
dos seus interesses.

Gustave Le Bon

RESUMO

Esta dissertação busca verificar se o Programa de Governança Solidária Local (PGSL), criado pelo Partido Popular Socialista (PPS) que ganhou as eleições, em 2005, em Porto Alegre, surgiu para substituir o Orçamento Participativo (OP), ferramenta de gestão implantada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), de 1989 a 2004, e que esteve vigente nos moldes petistas, por dezesseis anos. Mesmo que a posição do executivo atual seja a de que os dois programas se somam, acreditamos que, na verdade, eles se sobrepõem. São dois modelos de democracia participativa, de origens políticas diferentes, que divergem num ponto principal: a responsabilidade do Estado. Analisamos os dois e consideramos que as ações da gestão PPS desfavorecem o OP e que o PGSL é a prioridade do governo atual.

Palavras-chaves: democracia participativa, orçamento participativo, governança solidária local

ABSTRACT

This dissertation looks if the Local Solidary Governance Program (PGSL), created by the Popular Socialist Party (PPS), which won the elections in 2005 in Porto Alegre, came to replace the Participatory Budgeting (OP), a management tool implemented by Workers' Party (PT), from 1989 to 2004, and was present in the form PT, for sixteen years. Even if the executive's current position is that the two programs are added, we believe, in fact, they overlap. Two models of participatory democracy, from different political backgrounds, which differ in one key point: the responsibility of the state. We reviewed them and believe that the actions of management of PPS disadvantage the OP and the PGSL is the current priority of the government .

Keywords: participatory democracy, participatory budgeting, local solidary governance

LISTA DE SIGLAS

ASSEPLAS – Assessorias de Planejamento

COP – Conselho do Orçamento Participativo

CRC – Coordenação das Relações com a Comunidade

CROP – Coordenadores Regionais do OP

CT – Coordenadores Temáticos

FASCOM – Fórum das Assessorias Comunitárias

GAPLAN – Gabinete de Planejamento

GSL – Governança Solidária Local

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

NAP – Nova Administração Pública

OP – Orçamento Participativo

PGSL – Programa de Governança Solidária Local

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA – Plano Plurianual

PPS – Partido Popular Socialista

PT – Partido dos Trabalhadores

SIMPA – Sindicato dos Municípios de Porto Alegre

UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 UMA REVISÃO GERAL DA DEMOCRACIA	15
2.1 SOBERANIA.....	16
2.2 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....	19
2.3 DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	24
2.4 DEMOCRACIA PARTICIPATIVA	27
2.5 A RELAÇÃO ENTRE SOCIEDADE CIVIL E ESTADO.....	33
3 A ESTRUTURA E O FUNCIONAMENTO DO MODELO DE DEMOCRACIA ADOTADO PELA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE DE 1989 A 2004 – O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	39
3.1 A ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO.....	40
3.2 AS CARACTERÍSTICAS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	43
3.3 A ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE PARA A PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	46
3.4 OS RESULTADOS OBTIDOS COM A IMPLANTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	53
4 A ESTRUTURA E O FUNCIONAMENTO DO MODELO DE DEMOCRACIA ADOTADO PELA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE DE 2005 A 2008 – A GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL	60
4.1 O INÍCIO DO PROGRAMA DE GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL.....	61
4.2 A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL	68
4.3 O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NA GESTÃO DE 2005 A 2008.....	75
4.4 OS RESULTADOS OBTIDOS COM O PROGRAMA DE GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL.....	80
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
REFERÊNCIAS	92
ANEXO A – ENTREVISTA MARI PERUSSO	97
ANEXO B – ENTREVISTA CÉZAR BUSATTO	100
ANEXO C – ENTREVISTA CÉSAR FILOMENA	105
ANEXO D – ENTREVISTA ASSIS BRASIL OLEGÁRIO FILHO	109

1 INTRODUÇÃO

O Estado moderno vem revitalizando-se e, com isso, está mudando seu modelo de gestão para se adequar a um paradigma central que é a prestação de serviços de qualidade para o cidadão, ou seja, o cliente primordial das ações governamentais que reivindica o direito a ter direitos. Em busca de resultados, passam a ser implantados programas que visam, então, ao vínculo do Estado com a sociedade. Na maioria dos casos, os exemplos de democracia participativa iniciam-se com uma tentativa de disputa pelo significado de determinadas práticas políticas para ampliar a gramática social e incorporar novos atores ou novos temas à política. (AVRITZER; SANTOS, 2003).

Assistimos a este processo em Porto Alegre, na gestão do Partido dos Trabalhadores (PT), de 1989 a 2004 e com o recém implantado Programa de Governança Solidária Local, liderado pelo PPS, a partir da administração que passou a vigorar em 2005. Ambos com a proposta de estimular a democracia participativa dos porto-alegrenses, porém com estratégias e mecanismos de implantação distintos. Por essa razão, o tema desta pesquisa são os modelos de democracia implementados em Porto Alegre, as experiências de governança e de participação cidadã desde o surgimento da primeira ferramenta de relacionamento com a comunidade, o Orçamento Participativo, em 1989.

A partir de 1989, na primeira gestão do PT, a cidade de Porto Alegre incorporou um mecanismo de participação direta da população em que os próprios eleitores definiam políticas públicas municipais. Era o Orçamento Participativo, que estimulava o envolvimento das pessoas em diferentes fases da preparação e da implementação orçamentária e preocupava-se em definir prioridades a fim de distribuir os recursos financeiros. Por seus resultados práticos, o Orçamento Participativo funcionava como um estímulo à participação política dos porto-alegrenses, rompendo com a tradição autoritária e patrimonialista das políticas públicas (SANTOS, 2003). O gradual aumento do número de participantes a cada ano é um indicador a esta afirmativa. (DIAS, 2004).

O fato é que nas eleições de 2004, o PT perde o posto para o PPS. Segundo Dias (2004), a mudança do discurso da oposição deu enfoque a "fica o que está bom e muda o que não está" pode ter sido a estratégia adotada pelo PPS para derrotar o PT nas urnas.

A nova administração tomou posse, em 2005, imbuída de conceitos como "governança", "responsabilidade social", "participação" e "co-gestão". Atualmente, o governo conta, além do OP, com outro programa participativo, a Governança Solidária Local.

Idealizada e apresentada como base da administração de José Fogaça, que passou a vigorar em 2005, a Governança tem a função, conforme o governo, somar esforços ao já consolidado OP como forma de atender a sociedade para o desenvolvimento sustentável.

O discurso, então, do PPS, partido da situação, de 2005 a 2008, é que caminham juntos dois programas de caráter participativo na atual administração. Porém, como problema de pesquisa temos a seguinte pergunta: Como dois programas de natureza política distinta, andam juntos? Por isso, verificamos a necessidade de aprofundar essas questões a fim de averiguar se a GSL veio ou não substituir o OP. Este é o principal objetivo deste estudo. Além disso, buscamos analisar os dois programas em sua forma e estrutura para mostrar suas características e seus resultados alcançados em cada uma das iniciativas.

Pelos argumentos expostos, a justificativa fica evidente, uma vez que buscamos descobrir se o argumento do PPS, em manter o OP, se aplica à prática. Além disso, há uma diferença fundamental entre os dois programas, isto é, a responsabilidade do Estado. E, por essa razão, o que percebemos são dois modelos distintos em sua estrutura e funcionamento e são, ainda, diferentes sob o ponto de vista político. Estão, portanto, em disputa e não em paralelo como afirma o governo. Essa questão sempre me inquietou, pois afinal, o que é melhor para os cidadãos? Um Estado provedor ou um Estado facilitador? Penso que não cabe aqui defender a minha ideologia política, mas sem dúvida, pelo olhar de cientista, me posicionar que ambos têm virtudes (também defeitos).

Apesar da prefeitura atual salientar que o Orçamento Participativo foi uma conquista da comunidade de Porto Alegre e, portanto, sua continuidade ainda prevalece, o que assistimos é um esvaziamento da proposta implantada pelo PT, dando lugar a uma nova forma de gestão, a Governança Solidária Local.

Esse novo programa tem a proposta de implantar um sistema de governança, articulando as redes sociais de participação política democrática, inicialmente em 17 regiões do município e, em seguida, nos seus bairros e vilas. A ideia é articular a parceria entre governo e sociedade, estimulando o protagonismo dos cidadãos e também a co-responsabilidade na gestão das ações públicas. O desenho institucional projetado é uma transição entre as parcerias do setor público com o privado e a formação de uma rede com diversas estruturas de representação social, associadas ao Orçamento Participativo. Portanto, a Governança Solidária Local pretende ser um estilo de governo, uma marca da democracia participativa.

Mesmo que a democracia não se apóie somente nas leis, mas sobretudo em uma cultura política (TOURAINÉ, 1996), entendemos a sistemática do programa como uma via

de mão dupla, que empodera a sociedade civil, mas exige uma profunda mudança de cultura e atitude dos representantes sociais do município. Isso porque a Governança Solidária não quer somente tratar de questões voltadas exclusivamente ao orçamento da cidade. O Programa pretende ser um canal também de participação, assim como o Orçamento Participativo, porém com viés mais amplo, articulando setores da sociedade que segundo suas bases afirmam, até então não haviam sido homogeneizadas.

Entretanto, analisar os modelos de democracia implementados em Porto Alegre significa aprofundar a questão da democracia participativa no município e verificar que este Programa difere do implantado anteriormente e, se ele de fato foi mantido, sinalizar qual caminho os gestores públicos locais estão seguindo. Por isso, é necessário conhecer, neste trabalho, alguns modelos de democracia que vão desde os ideais gregos, como a democracia direta até o sistema implantado atualmente na capital gaúcha, que por meio da representatividade, busca a participação social dos cidadãos.

Nesta dissertação, foi utilizada a pesquisa exploratória (GIL, 1999), com técnicas de pesquisa bibliográfica, documental (YIN, 2001). Foi realizada pesquisa de campo com entrevistas focalizadas (LAKATOS; MARCONI, 1999) com funcionários e ex-gestores da prefeitura de Porto Alegre. Foram dois entrevistados que tiveram atuação na gestão do PT e mais dois que participaram da gestão PPS. Profissionais imbuídos de conceitos de Orçamento Participativo e de Governança Solidária que trouxeram sua visão sobre os dois programas.

Decidi optar por esses canais de pesquisa por acreditar que eles seriam - e foram - fundamentais pela oportunidade de busca de novos conhecimentos e pela troca de idéias e de discussão. Para Gil (1999), um bom pesquisador, além do conhecimento que deve ter sobre o assunto, precisa ser curioso, criativo e ter sensibilidade social. Considero que foram esses fatores que me levaram à procura desses métodos a fim de que eu pudesse ter uma boa compreensão sobre o tema em questão, bem como elucidar alguns conceitos e práticas que foram encontradas na bibliografia pesquisada, me auxiliando a encontrar as respostas para as indagações propostas.

A pesquisa exploratória proporciona mais familiaridade com o problema, tornando-o explícito para a construção de hipóteses (GIL, 1999). Envolve o levantamento bibliográfico e entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado, propiciando a análise de exemplos que estimulam a compreensão.

A entrevista, que resultou na obtenção de informações, colaborando para o enriquecimento da pesquisa, foi despadronizada, ou seja, não seguiu um roteiro a fim de que fosse possível explorar de forma mais ampla, com os entrevistados, algumas questões.

Sendo assim, apresentamos, no capítulo 2, uma revisão dos conceitos de soberania, democracia representativa, deliberativa e participativa. Analisaremos, ainda, a relação da sociedade civil e do Estado.

No capítulo 3, descrevemos o histórico do Orçamento Participativo em Porto Alegre, 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.

Por fim, no capítulo 4, analisamos o OP e a GSL 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.

2 UMA REVISÃO GERAL DA DEMOCRACIA

A complexidade das sociedades industriais e o surgimento de formas burocráticas de organização deixaram questões em aberto sobre o conceito de democracia. A democracia como o governo do povo, ou seja, o poder pertencente ao povo, não deve ser definida apenas pela semântica grega, em que *demo* quer dizer povo e *kracia* significa governo. Este regime político, que tem origem em Atenas, denota dificuldades ao conceituá-lo se não o rebuscarmos de elementos contemporâneos (SARTORI, 1962).

Para Habermas (1984), pode-se conceber pelo menos três conceitos distintos da democracia, as quais o autor denomina de idealista, realista e teórico discursiva.

Na concepção idealista ou republicana, que teve o principal formulador Jean-Jacques Rousseau, a democracia é descrita como uma comunidade política participativa cujos cidadãos têm o compromisso com o interesse público ou com o bem comum, que transcende os interesses privados e egoístas, cuja legitimidade deriva de um conjunto de concepções éticas.

Por outro lado, a concepção realista de democracia está ancorada na teoria de Joseph Schumpeter e no modelo pluralista de Robert Dahl, que defendem a democracia como um método político. Schumpeter (1984) substitui a ideia de democracia como soberania popular pela noção de democracia como um método: "o método democrático é aquele arranjo institucional para chegar a decisões políticas - legislativas e administrativas - em que os indivíduos adquirem poder de decidir por meio de uma luta competitiva pelo voto do povo" (SCHUMPETER, 1984, p. 305).

Mouffe (2005) destaca que, de acordo com Schumpeter, o desenvolvimento da democracia de massa, a soberania popular, como entendida pelos modelos clássicos de democracia, precisava ser revisto.

Um novo entendimento da democracia fazia-se necessário, colocando a ênfase na agregação de preferências, disposta por meio de partidos políticos em que as pessoas teriam a capacidade de votar em intervalos regulares. Segue-se sua proposta de definir a democracia como o sistema no qual as pessoas teriam a oportunidade de aceitar ou rejeitar seus líderes graças a um processo eleitoral competitivo (MOUFFE, 2005, p. 12).

Esta abordagem tem na democracia representativa o principal mecanismo institucional, caracterizada por conferir a legitimidade do processo decisório ao resultado eleitoral.

A concepção discursiva de democracia, fundamentada nos conceitos de Jürgen Habermas, propõe que somente o processo eleitoral não é a garantia para a legitimidade das ações e decisões públicas. Em seu modelo de democracia, as decisões políticas só são legítimas se baseadas numa vontade pública concebida democraticamente em estruturas não regulamentadas e desprovidas de relações de poder, denominada de “esfera pública”. A essas esferas públicas cabem influenciar o sistema político.

A crise socio-econômica vem induzindo novas formas de ação política, a fim de melhorar as condições de vida da população, visto que a pobreza, o aumento do desemprego, a violência, entre outros, estão presentes de maneira preocupante na sociedade. Em razão desta realidade iniciou-se um processo de mudança, principalmente na esfera política, através da possibilidade de representação e de negociação entre os segmentos da sociedade. Vivemos hoje uma expansão da democracia, com o estímulo à participação e ao debate.

Neste capítulo, queremos mostrar os principais conceitos da democracia representativa, deliberativa e participativa. O enfoque nesta seção será dado a esses três tipos de regime que hoje são os mais praticados no modelo de democracia adotado pela prefeitura de Porto Alegre, objeto de nosso trabalho. Serão abordados, também, a relação que este novo modelo de democracia demanda, isto é, uma nova forma de relação entre sociedade civil e Estado.

2.1 Soberania

A primeira definição sistemática do conceito de soberania, na conjuntura do Estado moderno, é pensada por Jean Bodin. Em *Os Seis Livros da República* este jurista francês procura explicar a relação entre soberania e a nova forma de Estado. Para ele, “a soberania é o poder absoluto e perpétuo que é próprio do Estado” (BODIN, 1955).

Bodin (1955) afirma que a função do poder soberano é legislar para os súditos e que a soberania deveria ser perpétua e absoluta. Perpétua porque, segundo ele, o poder soberano não é transitório e, por isso, não pode ser restrito a um determinado tempo a fim de que seja assegurada a continuidade do poder público. Neste caso, essa continuidade referida pelo autor ultrapassa a temporalidade do homem e o soberano, então, permanece em posse de seu poder sempre. Essa condição mantém-se ao longo da vida de quem exerce o poder, caso contrário

seria limitada e, desta forma, não soberana. O poder absoluto, por sua vez, indica qual a condição do soberano aos membros do Estado, ou seja, é o poder supremo no território. A proteção do poder soberano é garantida e não há limitações na relação entre Estado e indivíduo.

O termo soberania também foi utilizado na obra de Thomas Hobbes, *Leviatã*, escrita em 1651, quase um século depois de Bodin, por meio da figura do monstro bíblico, que representa o Estado, em que os homens renunciam aos seus direitos e poderes naturais, tornando-se súditos e devendo obediência ao poder soberano.

Hobbes (1979) destaca que o principal elemento da soberania é a força. É isso que compõe o poder soberano, sendo o único a ter condições de impor determinados comportamentos à coletividade. Segundo ele, é a coação que evidencia o meio apropriado para a garantia da obediência às leis e aos contratos. De acordo com o autor: “Os pactos sem a espada não passam de palavras, sem força para dar qualquer segurança a ninguém” (HOBBS, 1979, p. 103). O Estado, em sua obra, figura como uma força convincente fazendo com que os homens obedeçam à razão¹, a partir da coação que sofrem.

Para Hobbes (1979), o poder é “uno e indivisível”, ou seja, os indivíduos que firmaram o pacto social e com isso, o consentimento de todos os seus membros, irão eleger um único representante, o que faz com que os cidadãos estejam representados por essa pessoa eleita. Ele salienta, portanto, que é a unidade do representante, e não a do representado, que faz a pessoa se tornar uma. Isso significa que todos, sem exceção, deverão se submeter a este poder, mesmo aqueles que não escolheram o soberano pelo voto, pois é a vontade da maioria que prevalece, já que com a criação do estado se busca uma convivência tranqüila entre indivíduos e governo. Se o poder for dividido, o soberano pode perder sua autoridade, o que iria contra a sua lógica, havendo um rompimento da paz social.

Enquanto para Hobbes, o soberano pode ser um rei, um grupo de aristocratas ou uma assembléia democrática, para Rousseau (2006), o soberano é o povo, ou seja, é a vontade geral, a coletividade. Os indivíduos, através do Contrato Social, constituem-se como povo e é por meio deste povo que eles transformam os direitos naturais em direitos civis. Sendo assim, o governante não é considerado o soberano, mas sim aquele que representa a soberania popular.

¹ Para Hobbes, a razão significa a capacidade humana de raciocínio lógico. Isso permite o discernimento ao indivíduo para descobrir como alcançar a sobrevivência e a paz.

O soberano, de acordo com o Contrato Social, passa a ter o poder da coletividade para defender os interesses comuns. A relação, então, é de dominador e dominado. Os indivíduos são súditos do Estado, como dominados, mas também estão do outro lado do espectro, como parte da autoridade soberana. Isso significa que eles podem ser livres mesmo o governo sendo o poder soberano, desde que essa autoridade seja composta de pluralidade.

A soberania, para Rousseau (2006), é expressada pela vontade geral, ou seja, é o direcionamento das forças do Estado a partir do interesse público. A vontade geral significa a vontade de todos os cidadãos, que surge de todos e é aplicada a todos. Submeter-se à vontade geral quer dizer respeitar o interesse comum. Ao obedecer outra vontade, o corpo político e a sua soberania desagregam-se, dando espaço a uma relação considerada não-política. Segundo Rousseau (2006, p. 36): “Logo, se o povo promete simplesmente obedecer, dissolve-se por esse ato e perde a qualidade de povo; no momento em que há um senhor, não há mais soberano, e o corpo político está destruído”.

Da mesma maneira, não pode haver separação entre a vontade geral, pois se deixar de representar o todo, perderá sua característica principal. “A soberania é indivisível pela mesma razão de ser inalienável. Porque ou a vontade é geral, ou não é” (ROUSSEAU, 2006, p. 37). O que pode ser transferido é o poder, mas não a soberania. Isso porque a vontade soberana só pode ser praticada pelo próprio soberano.

Sua inquietação é com o Estado e o poder democráticos, que devem emanar da pluralidade e da unidade que, aparentemente, são indispensáveis para soberania. De acordo com o autor, não podem existir dois soberanos num mesmo domínio.

Segundo Chauí (2000, p. 222):

Os indivíduos aceitam perder a liberdade civil: aceitam perder a posse natural para ganhar a individualidade civil, isto é, a cidadania. Enquanto criam a soberania e nela se fazem representar, são cidadãos. Enquanto se submetem às leis e à autoridade do governante que os representa chamam-se súditos. São, pois, cidadãos do Estado e súditos das leis.

Habermas (1984) vai além. Ele defende que o princípio de soberania expressa-se nos direitos à comunicação e à participação que asseguram a autonomia pública dos cidadãos do Estado. De acordo com o autor, toda nação que quer governar a si própria tem direito a uma existência enquanto Estado independente.

Percebemos que a soberania está relacionada ao poder, a uma autoridade que é suprema e a uma independência que é, quase sempre, do Estado. Se, para Bodin, o poder do Estado pertence ao Rei e não pode ser partilhado por mais ninguém, para Rousseau, o

conceito de soberania é transferido à pessoa do governante para todo o povo. A noção, portanto, de soberania orienta as relações entre Estados e enfatiza a necessidade de legitimação do poder político pela lei.

2.2 Democracia representativa

As ideias que alimentam esse modelo de democracia vinculam-se às chamadas teorias realistas, nas quais destacam-se a teoria do elitismo competitivo de Schumpeter e o modelo pluralista de Dahl. De maneira geral, como afirma Lüchmann (2002), essas teorias são o caráter privado e instrumental da política.

Segundo Avritzer (2000), o elitismo democrático pode ser entendido como uma concepção de democracia que opera com dois elementos. Um deles é a redução do conceito de soberania no que se refere ao processo eleitoral; e o outro, a justificação da racionalidade política decorrente das elites do governo. Segundo o autor, esse pensamento teve origem em Max Weber e seu momento teórico principal em Joseph Schumpeter e nos seus representantes contemporâneos como Anthony Downs, Giovanni Sartori, Norberto Bobbio, Robert Dahl, Samuel Huntington e Bernard Manin.

Avritzer (2000) mostra que Max Weber constatou, no início do século XX, uma tendência à pluralização cultural que se colocava como um problema central para a democracia. Para Weber, duas questões se tornariam elementos decisivos de deliberação: a primeira seria o ceticismo em relação a debates envolvendo tradições culturais distintas; a segunda, a percepção de que a complexidade administrativa seria contraditória tanto com a participação quanto com a argumentação.

A colocação weberiana acerca da impossibilidade de resolução de conflitos culturais na modernidade tem profundas implicações políticas embora o autor não as tenha sacado. Caberá a Joseph Schumpeter fornecer a resposta definitiva do elitismo democrático a essa questão (AVRITZER, 2000, p. 6).

A partir de uma mudança no debate democrático, surge uma concepção teórica que se tornou dominante e que tem em Joseph Schumpeter seu idealizador. Sua visão restringe as formas de participação e soberania popular e está sustentada no procedimento eleitoral para a constituição de governos. Uma das principais características dessa teoria está ancorada no princípio de que o cidadão comum não tem capacidade ou interesse político a não ser para escolher as lideranças, as quais tomariam as decisões. Schumpeter (1984) afirma que a

característica fundamental da democracia é a competição pela liderança. O autor destaca a relevância de uma classe política, neste caso a elite, para prover candidatos qualificados e com experiência para ocupar a posição de líder. Ele defende que os indivíduos se comportam de maneira irracional na esfera política e por essa razão sua participação deve ser limitada à ação do voto. As elites sim, dotadas de racionalidade política, são capazes de decidir racionalmente.

Essa visão também figura no pensamento de Montesquieu (2000). Para o autor, o homem comum não tem a capacidade de discutir e nem mesmo “gerir a coisa pública”, mas ao participar do governo, tem condições plenas de escolher quem pode melhor representá-lo e o escolhido tem a função de tomar decisões que julga ser melhor para o povo. Esta é uma prática adotada pelos países que têm como regime político a democracia representativa, em que o poder tem origem no povo e é exercido por meio de representantes escolhidos em eleições. No cenário político em que a decisão é fonte de legitimidade dos governantes, as eleições permitem a mobilização das massas e, com isso, o processo de conscientização política.

Manin (1995) revela a existência de quatro princípios que, formulados no final do século XVIII, nunca haviam sido colocados em questão desde essa época. Segundo ele, essas ideias foram pensadas nos primeiros tempos do governo representativo moderno. O primeiro princípio refere-se aos representantes que são eleitos pelos governados. Segundo o autor, no sistema eletivo o povo não governa a si mesmo. Os governantes não são semelhantes àqueles que eles governam, ou seja, os representantes podem ser cidadãos ilustres, social e culturalmente diferentes dos representados, contando que o povo os coloque no poder.

O segundo princípio é que os representantes primam por uma independência parcial diante das preferências dos eleitores. Mesmo podendo ser destituídos, embora sejam escolhidos pelos governados, os representantes mantêm um certo grau de independência em suas decisões.

O terceiro princípio, na visão de Manin (1995) é que a opinião pública pode se manifestar sobre assuntos políticos independentemente do controle do governo. O autor defende que os governados podem formar opinião sobre assuntos políticos, porém é necessário que eles tenham acesso à informação política, o que supõe tornar públicas as decisões governamentais.

E por fim, o autor afirma que as decisões políticas são tomadas após debate. Mesmo que o debate não figure com tanta ênfase no pensamento dos fundadores do governo

representativo quanto no das análises do século XIX, é inegável que, desde seu surgimento, a ideia de representação esteve ligada à da discussão, nesse forma de governo.

Segundo Bobbio (1993), pensadores como James Madison e Thomas Jefferson estavam confiantes de que o único governo democrático apropriado aos homens era a democracia representativa, cuja forma de governo está voltada para a decisão do povo em eleger seus próprios representantes para decidir. Este pensamento prevaleceu durante a primeira metade do século XX. Havia uma ideia que a única forma de democracia era a liberal-representativa, modelo que vigorou na Europa e foi estendido para a América Latina.

Eleger um governante para colocar em prática uma vontade popular pode ser caracterizado por uma democracia indireta, segundo Bobbio (1993), mas é importante salientar que democracia e governo representativo são conceitos distintos, portanto, funções diferenciadas. A democracia é exercida pelo povo, e a representação, por um grupo eleito para colocar em prática a vontade do povo. Quando se consolida a democracia representativa, as pessoas passam a ter apenas o direito de escolher os representantes que são considerados os mais qualificados para cuidar dos interesses do povo; líderes que são eleitos e legitimados pelo voto direto.

Como nos mostra Bobbio (2000, p. 56), democracia representativa:

(...) significa genericamente que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à comunidade inteira, são tomadas não diretamente por aqueles que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade.

A pauta do debate, após a Segunda Guerra Mundial, admitia a ideia de que era necessário um conjunto de características estruturais para que a democracia fosse possível. Havia, ainda, argumentos acerca da compatibilidade ou incompatibilidade entre a democracia e o capitalismo. Muito próximo a esse debate, surgiu a questão das virtualidades redistributivas da democracia. Przeworski (1999) partia do pressuposto que na medida em que certos países venciam a luta pela democracia, eles passavam a usufruir de uma certa tendência distributiva, caracterizada pela chegada da social-democracia ao poder. Haveria, então, uma tensão entre capitalismo e democracia, e esse desconforto uma vez resolvido em favor da democracia, colocaria limites à propriedade e implicaria em ganhos distributivos aos menos favorecidos.

Os elitistas defendiam que não existia qualquer ideia de governo da maioria, ou seja, o governo do povo, pois segundo eles, é uma minoria que governa. No conceito dos teóricos do elitismo democrático, como Schumpeter, por exemplo, a igualdade social é praticamente

impossível de acontecer, uma vez que sempre haverá um grupo mais capacitado que deterá os cargos do poder. Para os pensadores desta escola, a participação popular no processo decisório é um risco, o que pode ser traduzido como uma crise de governabilidade.

Como mostra Macpherson (1978), a democracia é interpretada, na concepção de Schumpeter e de seus seguidores, como um mecanismo semelhante ao mercado, em que “os votantes são os consumidores; e os políticos são os empresários (...). Os consumidores políticos eram soberanos porque tinham uma escolha entre os fornecedores do cesto de bens políticos”. (MACPHERSON, 1978, p. 82). Sendo assim, a participação no processo de tomada de decisão está restrita à elite eleita pela população, a qual tem por função dirigir a política, visto que cabe aos cidadãos-eleitores somente o ato de votar naqueles que se apresentam ao mercado político, entre os competidores, como os mais qualificados e capacitados para governar.

Para Held (1995), o papel do cidadão comum, na teoria de Schumpeter, é altamente limitado e freqüentemente retratado como algo indesejado no funcionamento do processo público de tomada de decisão. Isso porque os únicos participantes plenos são os membros de elites políticas em partidos e em instituições públicas, pois são os sujeitos capazes de tomar decisões.

Sartori (1994) retoma as ideias de Schumpeter e defende a superioridade do elitismo competitivo (democracia vertical) sobre as versões participativas da democracia (democracia horizontal). Para o autor, essa superioridade acontece porque os mecanismos institucionais da democracia vertical e as elites políticas produzem resultados racionais eficientes no que se refere aos interesses da coletividade. Isso não ocorreria com a forma participativa, uma vez que os modelos institucionais propostos gerariam distúrbios no processo de tomada de decisão, sobretudo pelo caráter complexo da sociedade política atual.

Dahl (1989), em sua teoria da democracia como poliarquia², ou seja, o “governo das múltiplas minorias” e Sartori (1965), mesmo tendo dado mais atenção à estabilidade do sistema democrático, acreditam, assim como Schumpeter, que a participação limitada e a apatia política são positivas no governo democrático, pois ajudam a manter a governabilidade. A igualdade política, para esses autores, está relacionada à existência do sufrágio universal -

² São oito as condições que definem a Poliarquia: 1) Liberdade de formar e aderir a organizações; 2) Liberdade de expressão; 3) Direito de voto; 4) Elegibilidade para cargos públicos; 5) Direito de líderes políticos disputarem apoio e, conseqüentemente, votos; 6) Garantia de acesso a fontes alternativas de informação; 7) Eleições livres e idôneas todos os indivíduos devem possuir informações idênticas sobre as alternativas; 8) Instituições para fazer com que as políticas governamentais dependem de eleições e de outras manifestações de preferência.

um homem, um voto – e a participação ativa da sociedade no processo de tomada de decisões políticas pode ser uma ameaça para a manutenção e a consolidação da democracia.

Em sua obra *Um prefácio à teoria democrática* (1989), Dahl enumera oito condições necessárias para potencializar a democracia. Frente à dificuldade, no mundo real, de colocar em prática a democracia como o governo da maioria, o autor propõe medidas que pretendem efetivar o ideal democrático. Dahl (1989) analisa elementos peculiares das instituições políticas e as regras e processos realizados nos períodos eleitorais. Isso permite, então, a criação de uma democracia denominada de poliarquia, que contribui para que se descubram mais respostas sobre a igualdade política. Mas apesar da ênfase dada no direito do cidadão de participar de vários grupos de interesses, o autor defende a necessidade de um certo grau de apatia popular, a fim de que sejam evitadas situações de crise no governo democrático.

Em síntese, no modelo de democracia representativa, a função do povo é reduzida e limitada: votar nos melhores candidatos a governantes para que um deles seja o representante. A ampla participação popular tem um papel inadequado num governo democrático e, portanto, vista como desnecessária, pois é dada uma ênfase aos perigos inerentes à participação em excesso.

Para Bobbio (2000), a participação ampla pode trazer indeterminação e imprevisibilidade ao sistema político, o que, segundo o autor, pode tender ao totalitarismo. Essa associação entre participação e totalitarismo é percebida por Pateman (1992). A autora comenta que o colapso da República de Weimar, com altas taxas de participação das massas com tendência fascista e a introdução de regimes totalitários pós-guerra, fundamentados na participação das massas (mesmo que tenha sido uma participação forçada pela intimidação e coerção), salienta uma tendência de se estabelecer uma relação com a palavra participação e o conceito de totalitarismo, mais do que democracia.

Por fim, como apresenta Avritzer e Santos (2003), a concepção hegemônica da democracia é em grande medida uma teoria que está diretamente ligada à participação política. No entanto, ao contrário do que se imaginava, e apesar da defesa dos princípios de igualdade política, esta teoria defende a ideia de que a participação constante e efetiva da sociedade na política não é desejável neste sistema de governo democrático. Isso porque os teóricos desta corrente defendem a tese de que a participação política ampliada não define a democracia. A participação é vista como uma parte desigual, uma vez que as desigualdades existem em todos os níveis. Na verdade, a ampla participação da sociedade é considerada um entrave à consolidação da democracia.

A democracia está ligada a duas ideias centrais: a de governo do povo, que tem o significado etimológico da palavra; e a de que a democracia tem relação direta ao processo eleitoral, como a maneira de escolha dos governantes. Neste caso, o modelo de representação que vigora atualmente é a de democracia de público, ou seja, que “os resultados eleitorais tendem a variar significativamente de uma eleição para a outra, ainda que se mantenham inalteradas as condições socio-econômicas e culturais dos eleitores” (MANIN, 1999, p. 25).

Entendemos que as teorias com forte influência nas concepções schumpeterianas não explicam as novas condições de organização dos estados democrático na atual conjuntura, no que diz respeito às formas de participação e representação. Fica evidente, então, que a democracia representativa, em que as eleições são o seu instrumento por excelência, não é suficiente para explicar a participação da sociedade no processo de tomada de decisões vigentes em nossa realidade, e nem para tornar claro os bons resultados alcançados pelas novas formas de participação, que vêm se consolidando nos últimos anos. É o caso do Orçamento Participativo e do Programa de Governança Solidária Local, que veremos nos capítulos seguintes.

2.3 Democracia deliberativa

Nos últimos trinta anos, o debate acerca da democracia esteve voltado para a construção de novos modelos, mais republicanos e igualitários, que colocavam a prova o modelo de democracia representativa. Alguns estudiosos do assunto defendem uma forma de democracia mais autêntica e participativa, isto é, um modelo pelo qual esteja vinculado a um novo conteúdo em termos de governo e que esteja ancorado na solidariedade, na confiança, na cooperação, mesmo que haja inúmeras dificuldades.

Neste contexto, houve a abertura para uma análise sobre o papel que a sociedade desempenha neste processo de consolidação da democracia. Especialmente nos Estados Unidos, nos últimos anos, a visão participativa da democracia vem sendo atualizada pela teoria da democracia deliberativa (*deliberative democracy*) que se fundamenta principalmente nas contribuições mais recentes de Cohen (1999) e Bohman (2000). Cabe ressaltar que há em comum entre esses autores a ideia da incorporação do cidadão à política.

A proposta dos teóricos desta democracia é superar os limites do modelo liberal, dando enfoque, entre outros pontos, à importância de se resgatar a ideia de soberania popular, ou seja, de que são os cidadãos que devem decidir as questões de interesse coletivo (Cohen, 2000); a relevância do caráter dialógico dos espaços públicos como formadores do interesse

público; o reconhecimento do pluralismo cultural, das desigualdades sociais e da complexidade social (Bohman, 2000); o papel do Estado e dos partidos políticos na criação de esferas públicas deliberativas; e a implementação das decisões advindas de processos deliberativos, enfatizando a importância do formato e da dinâmica institucional para a consolidação desse modelo de democracia (Lüchmann, 2002).

A democracia deliberativa constitui-se como um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na idéia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais (LÜCHMANN, 2002, p. 19).

Portanto, segundo a autora, a democracia deliberativa é uma alternativa crítica às teorias realistas da democracia, um contraponto ao exemplo do elitismo democrático, que enfatiza o caráter privado e instrumental da política.

Para os defensores da democracia deliberativa, como um modelo de soberania dos cidadãos, ela é um ideal de justificação do exercício do poder político de caráter coletivo, que se dá a partir da discussão pública entre indivíduos livres e iguais. De acordo com Bohman (2000), esta é a função da democracia deliberativa, ou seja, a de que é exercida pela esfera pública de cidadãos livres e iguais e não pelo Estado. A ênfase nas condições de liberdade e igualdade dos sujeitos também é defendida por Cohen (2000), enfocando que os resultados para a democracia deliberativa são legítimos somente quando houver acordo argumentativo estabelecido entre indivíduos livres e iguais.

Bohman defende a ideia de um processo de justificação pautado na cooperação, no diálogo e no comprometimento dos cidadãos para com os resultados ou respostas advindas de uma interlocução pública de caráter aberto, plural e inclusivo. “A justificativa das opiniões e decisões dá-se a partir da construção do interesse comum democraticamente acordado” (BOHMAN, 2000 apud LÜCHMANN, 2002).

A democracia deliberativa exige a formação de instituições que busquem a participação social, pois além de abrirem espaço para essa participação, atuam ainda no sentido de reduzir ou eliminar os possíveis obstáculos a uma ampla participação, efetiva e legítima da sociedade civil nos processos eleitorais.

A democracia deliberativa configura-se, portanto, como um processo de discussão e decisão pública que

articula Estado e sociedade através de um formato institucional que, por sua vez, torna esta deliberação possível. Requer, portanto, uma institucionalidade que, feita e refeita através do diálogo incessante entre o público deliberante, seja um antídoto aos constantes riscos dos processos participativos, tais como a manipulação, a cooptação e o controle político e administrativo (LÜCHMANN, 2002, p. 63).

A esfera pública, em Habermas, é definida como um fórum público de discussão permanente, em que diferentes indivíduos têm a oportunidade de estabelecer uma relação argumentativa crítica uns com os outros (AVRITZER, 2000). Este espaço é caracterizado pela existência de igualdade de *status* e autoridade dos argumentos individuais. Ou seja, não haveria nenhum constrangimento, na esfera pública, para as pessoas expressarem opiniões durante o debate. Outra característica importante nessa esfera, que Habermas destaca, é o livre acesso a essas discussões, isto é, aquele que tem vontade em participar das discussões públicas nestes fóruns, poderia fazê-lo. A discussão livre e racional entre os indivíduos teria, ainda, o papel de colocar na agenda pública assuntos que antes não eram questionados e problematizados (AVRITZER, 2000).

Cohen (1999) define a democracia deliberativa como uma associação, cujas relações são governadas pela deliberação pública dos seus membros. As decisões são tomadas pelo raciocínio entre iguais. Este autor define um ideal deliberativo e também formas de institucionalizar este ideal. Em outras palavras, para ele, as instituições dos processos de tomada de decisão devem seguir os princípios do procedimento deliberativo ideal.

Na busca de elaborar o ideal do processo deliberativo em instituições, procuramos escolher instituições que se centram no debate político sobre o bem comum, que configuram a identidade e os interesses dos cidadãos de formas que contribuem para um apego ao bem comum, e que fornecem as condições favoráveis para o exercício de poderes deliberativos que são necessários para autonomia (COHEN, 1999, p. 79, tradução nossa)³.

Cohen aborda as principais características da esfera pública, definidas por Habermas, como por exemplo, a necessidade de haver igualdade entre as partes, de maneira que qualquer pessoa possa ter igualdade de fala nas discussões. Mas afirma que estas decisões não precisam

³ A obra, em inglês, apresenta o seguinte texto: “In seeking to embody the ideal deliberative procedure in institutions, we seek, inter alia, to design institutions that focus political debate on the common good, that shape the identity and interests of citizens in ways that contribute to an attachment to the common good, and that provide the favorable conditions for the exercise of deliberative powers that are required for autonomy.

ser consensuais, necessariamente. O autor argumenta, ainda, que a democracia deliberativa favorece o surgimento de novos tipos de organizações políticas e inclusão de novos atores no processo político. No entanto, o principal objetivo do procedimento deliberativo ideal é ser referência à construção de instituições políticas que estimulem o debate público. Os resultados, com a deliberação, serão melhores guiados pelas ideias de justiça e de bem comum (Cohen, 1999).

Assim como Cohen, outros autores buscam respostas à questão de como introduzir o ideal deliberativo na sociedade moderna. Fung e Wright (2004) teorizam a democracia deliberativa buscando como parâmetro experiências de participação. Para eles, a noção de deliberação é bem ampla e está relacionada com o conceito de minipúblicos. Os minipúblicos são esferas públicas ampliadas e reúnem uma grande quantidade de pessoas em deliberação pública organizada de maneira auto-consciente (Fung e Wright, 2004). Esses participantes devem respeitar as decisões dos outros e a discussão deve ser igual e inclusiva. Os políticos e os administradores devem buscar informações sobre os problemas locais com os moradores. Há, por fim, um efeito educativo na deliberação: há socialização e os indivíduos conquistam habilidades específicas (Fung e Wright, 2004).

Assim, os conceitos de democracia deliberativa apontam que esse sistema está pautado no debate político entre cidadãos com iguais condições de participação. Em contraste com a tradicional teoria da democracia, em que o voto é central, na democracia deliberativa, teóricos argumentam que a legitimidade das decisões políticas acontecem por meio de processos de discussão.

2.4 Democracia participativa

A partir da década de 60, a participação popular passou a fazer parte da busca de soluções para os problemas sociais. Havia uma vontade latente de transformar, de resolver questões e de acompanhar a situação presente. Nascia a preocupação com o outro e com o local onde se vive a fim de construir uma sociedade com os valores da igualdade de oportunidades, da justiça e da dignidade.

Na década de 70, o conceito de participação emergiu com mais força estando focado nos processos de mudança social e na implementação de políticas e programas governamentais. Avritzer (2000) mostra que a participação popular, naquela época, oferecia novas oportunidades aos setores sociais mais pobres e também a chance de exercer maior influência em ações governamentais. Foi a partir dos anos 80, com a retomada do debate dos

movimentos sociais e da sociedade civil que foram introduzidos significados incipientes para o termo participação.

Se, em meados do século passado, a democracia representativa era o principal modelo com a capacidade de substituir os governos autoritários e a participação da sociedade era limitada ao processo eleitoral, nos últimos anos, a democracia participativa passa a ser vista como de fundamental importância para consolidação da democracia, pois institui um novo patamar para a dinâmica política. Porém, não está em jogo julgar que um modelo de democracia é em detrimento do outro, ou seja, em nenhum momento sustentamos que a democracia participativa substitui a democracia representativa.

Os processos de redemocratização, ao inserirem novos atores no cenário político, aumentando a participação da sociedade, principalmente por meio dos movimentos sociais, instauraram uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de uma nova forma de fazer política. A partir dessa realidade, foi inserida novamente na agenda do debate democrático, a questão da relação entre procedimento e participação da sociedade civil no interior do processo decisório.

Teóricos clássicos como Jean-Jacques Rousseau e John Stuart Mill chamam a atenção para a necessidade da participação da sociedade nos assuntos de interesse da coletividade e nos processos decisórios. Para eles, a democracia não pode ser apenas considerada como um conjunto de arranjos institucionais, mas um sistema político, que sendo democrático, faz-se necessária a máxima participação dos indivíduos que transitam por todos os segmentos da sociedade, e não apenas nos processos eleitorais. Segundo esses autores, a participação dos cidadãos tem uma função bem mais impactante num Estado democrático, pois desempenha funções que são de extrema importância para a consolidação deste regime.

Conforme Mill (1981, p. 31):

(...) a forma ideal do governo é aquela em que a soberania, o poder supremo de controle em última instância, pertence à massa reunida da comunidade; aquela em que todo o cidadão não apenas tem uma voz no exercício do poder supremo, mas também é chamado, pelo menos ocasionalmente, a tomar parte ativa no governo pelo exercício de alguma função pública, local ou geral.

Uma soberania popular de fato, de acordo com Mill (1981), significa oferecer condição de voto ao povo, para eleger os governantes. Mas não apenas isso. Deve-se dar também voz aos cidadãos para a decisão de questões socio-econômicas e o controle da ação dos agentes públicos.

Pode-se afirmar que o termo participação já figurava na teoria de Rousseau (2006), em sua obra *O Contrato Social*. Ele questiona o conceito de representação, porque na verdade, acredita que este mecanismo desvirtua o verdadeiro sentido da democracia. Portanto, a igualdade no processo decisório é pré-requisito para que a participação ocorra.

Mill (1981), assim como Rousseau, via a participação da sociedade como um papel importante e necessário para a democracia, pois ela tem uma função educativa nas instituições políticas. Segundo ele, não é apenas o cidadão que aprende ao participar do processo decisório, mas sim as organizações estatais, pois ao se abrirem à participação são levadas também ao aprendizado.

Ele chama a atenção para as instituições públicas locais, pois para ele, o poder local é a base da democracia. Isso se dá porque, segundo Mill (1981), há uma proximidade do cidadão com esse governo e a participação no que se refere ao interesse público, num governo local, educa o indivíduo para uma responsabilidade social.

Outro autor que discorre sobre a teoria da democracia participativa é G. D. H. Cole (1964). Ele também vê a função educativa da participação como de máxima importância para consolidar e manter a democracia. Para ele, da mesma forma que para Mill, é por meio da participação em nível local que o cidadão pode exercer sua cidadania de maneira ativa e isso seria a consequência do fortalecimento da democracia.

Segundo Rommen (1967), o indivíduo tem competências próprias, devendo elas serem cumpridas por sua iniciativa e por suas forças, para não haver um esvaziamento da própria natureza humana. É a chamada filosofia da ação, que dá enfoque à responsabilidade pessoal e oferece autonomia ao indivíduo, uma vez que o considera responsável por seu próprio destino. Esta filosofia incentiva a pessoa a agir, pois é com a atitude que o homem participa integralmente dos bens humanos. Desta forma, a sociedade política não deve privar o indivíduo da ação que lhe cabe realizar por si mesmo, a fim de que não seja anulada a sua existência. Isso significa que o homem é um ser consciente, com capacidade de agir de forma racional e responsável e não uma pessoa que recebe passivamente benefícios e atenções concedidos pelo Estado.

Pateman (1992) enfoca que a participação gera cooperação, integração e comprometimento com as decisões. Nesta teoria, a participação significa, de um lado, uma maneira de proteção aos interesses privados e de garantia de um bom desempenho governamental e de outro, uma função educativa, pois o cidadão ao participar da tomada de decisão, aprende a diferenciar seus interesses privados e públicos. Além disso, mais duas

funções são observadas na teoria da democracia participativa. É a aceitação mais fácil das decisões pelos cidadãos e a sua integração à comunidade (Pateman, 1992).

A autora defende que é participando que o cidadão toma parte e passa a fazer parte do contexto onde está inserido. “A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo” (PATEMAN, 1992, p. 61). Desta forma, a participação tende a aumentar na medida em que o indivíduo participa, pois se constitui num processo de socialização. “A teoria da democracia participativa acentua que a experiência da participação, de algum modo, torna o indivíduo psicologicamente melhor equiparado para participar mais no futuro” (PATEMAN, 1992, p. 65).

Na democracia participativa há, portanto, uma exigência da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão, em razão de existir um caráter pedagógico no aprendizado das relações democráticas, contribuindo para a politização dos cidadãos, o que é importante para eles exercerem um controle sobre os governantes. Como argumenta Pateman (1992, p. 60-61):

A teoria da democracia participativa é construída em torno da afirmação central de que os indivíduos e suas instituições não podem ser considerados isoladamente. A existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia; pois o máximo de participação de todas as pessoas, a socialização ou ‘treinamento social’, precisa ocorrer em outras esferas, de modo que as atitudes e qualidades psicológicas necessárias possam se desenvolver. Esse desenvolvimento ocorre por meio do próprio processo de participação. A principal função da participação na teoria da democracia participativa é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos democráticos. Por isso, não há problema especial quanto à estabilidade de um sistema participativo; ele se auto-sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo.

A autora enfatiza que a participação cidadã possibilita a ampliação do conhecimento e a qualidade de consciência das pessoas que fazem parte deste padrão de governabilidade. Segundo ela, é por meio da disponibilidade de informações que isso ocorre. E vai mais além. Ela defende que essa forma de organização se realiza, a partir do fluxo de comunicação e informação que deve acontecer de cima para baixo, lateralmente e de baixo para cima. Isso porque a distribuição da informação é essencial no processo de participação.

Pateman (1992) sugere que o poder público promova uma cultura de parcerias, isto é, a articulação do investimento público e privado, o que pode determinar as prioridades conjuntas e racionalizar os esforços de recursos humanos e materiais envolvidos. Mas não basta apenas estabelecer parcerias, é necessário assumir compromissos e co-responsabilidades que deverão ser firmados entre as partes na busca de resultados sociais entre todos os parceiros envolvidos em cada projeto.

Há, portanto, uma exigência de participação dos cidadãos na tomada de decisão, o que contribui para a sua politização, sendo necessário que eles exerçam um controle sobre os governantes. Como afirma Pateman (1992, p. 61):

(...) para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas.

Outro ponto abordado por Pateman (1992) é que, segundo dados obtidos em investigações empíricas sobre atitudes e comportamentos políticos, realizadas em vários países, nos últimos 30 anos, as pesquisas revelaram uma característica marcante numa parte da população. Aqueles que pertencem a uma classe social inferior, não despertaram vontade em participar da política.

Porém, Pateman (1992) alerta que é preciso estar atento que o poder de decisão final é da administração. Na visão dela, se os cidadãos tiverem a chance de participar e conseguirem influenciar essa decisão, já é válido para a democracia participativa. Mas ela ressalta que o privilégio da tomada de decisão final fica com os que ocupam os cargos superiores permanentes da administração. Aprofundando um pouco o que se disse anteriormente, esse tipo de participação é denominado de participação parcial; parcial porque o indivíduo A não possui, assim como o indivíduo B, o poder de decisão sobre o resultado final. O “A” apenas influencia e não decide como o “B”.

Estar em posição de influenciar uma decisão não é o mesmo que estar em posição de (ter o poder para) determinar o resultado ou tomar essa decisão. (...) a ‘influência’ se aplica a uma situação na qual o indivíduo A afete o indivíduo B, sem que B subordine sua vontade à de A. Em outras palavras, A tem influência sobre B e sobre a tomada de decisão, mas é B que tem o poder final de decidir. (PATEMAN, 1992, p. 96).

A participação popular no processo político proporciona, conforme a pesquisa de Putnam (2002) com os Conselhos da Itália, uma aprendizagem de cidadania e democracia, de respeito dos direitos e deveres do outro, num processo de colaboração mútua em busca de um bem estar comum. Sua tese é de que, se de um lado, algumas regiões na Itália, como no norte, são portadoras de um padrão cívico elevado; outras não, no caso da região sul desse país, dificultando, nesse caso, o desenvolvimento das instituições e automaticamente o êxito da democracia. (Putnam, 2002). Portanto, “a comunidade cívica é um determinante mais forte que o desenvolvimento econômico (...). Quanto mais cívica a região, mais eficaz o seu governo (...) As regiões onde há muitas associações cívicas, muitos leitores de jornais, muitos eleitores politizados e menos clientelismo parecem contar com governos mais eficientes” (PUTNAM, 2002, p. 112-113).

A participação é organizada, autônoma e ativa de grupos da sociedade nos assuntos de seu interesse que pode ser expressada por meio de associações de moradores, centros comunitários, movimentos populares, movimento sindical, conselhos de escola, de educação e de cultura, associações diversas, cooperativas, etc.

De acordo com Montoro (1990), esses grupos estão reunidos em movimentos sociais ou associações locais e atuam como representante geral da comunidade; como grupo de reivindicação de benefícios e serviços coletivos; como grupos de execução direta, coordenação ou fiscalização de alguns desses serviços; como formador de uma consciência comunitária; e como espaço de integração da população no processo de desenvolvimento.

Por intermédio desses grupos, a participação representa um processo de intervenção de setores interessados da população que passam da posição de meros espectadores passivos à participantes ativos. Eles podem influenciar no andamento dos acontecimentos e nos rumos do desenvolvimento, tomando decisões que estão em suas mãos e escrevendo a própria história.

É o caso de cidadãos que participam de movimentos sociais. Como propõem Alvarez, Dagnino e Escobar (2000), esses movimentos são cruciais para elaboração de arenas discursivas, capazes de unir discursos e práticas democráticas. Segundo os autores:

Os movimentos populares, ao lado de feministas, afro-latino-americanos, de lésbicas e homossexuais, assim como ambientalistas foram instrumentais na construção de uma nova concepção de cidadania democrática, que reivindica direitos na sociedade e não apenas do Estado e que contesta as rígidas hierarquias sociais que ditam lugares fixos na sociedade para seus (não) cidadãos, com base em

critérios de classe, raça e gênero (ALVAREZ; DAGNINO; ESCOBAR, 2000, p. 32).

A participação popular, portanto, visa estabelecer parcerias entre Estado e sociedade civil, para que possam juntos, atingir o objetivo desejado por todos, que é a melhoria das condições de vida de toda a população.

A democracia participativa, no entanto, é um modelo que defende a participação da sociedade civil no interior dos estados democráticos e busca estabelecer o vínculo entre a cidadania ativa e a democracia. Significa dizer que o aumento da participação na sociedade, na medida em que são inseridos novos atores na cena política, estabelece uma disputa pelo significado da democracia e pela constituição de um novo jeito de fazer política. A ação política dos cidadãos pode contribuir para a democratização de uma cultura política que reinventa a relação estado-sociedade. E é esta questão que trataremos no subcapítulo seguinte.

2.5 A relação entre a sociedade civil e o Estado

Na análise de Bobbio (2001) sobre as teorias clássicas do Estado, há claramente uma separação da sociedade, no que se refere às esferas pública e privada. Segundo Bobbio, além do Estado existe uma sociedade civil, que possui relações econômicas, com a tendência de livrar-se do poder do Estado. Para Bobbio, a expressão sociedade civil está relacionada à “grande dicotomia sociedade civil/Estado” (BOBBIO, 2001, p. 33).

De acordo com Hobbes (1979), o Estado é a antítese do estado de natureza, no qual os homens entram num consenso para viver em uma sociedade civilizada, ou seja, numa sociedade regulamentada por leis e acordos. Os estudos de Alexis de Tocqueville (1973) mostram que o Estado e a sociedade civil nasceram da relação estabelecida entre os homens com o objetivo de promover o bem-estar de todos. Mas é preciso atentar que a sociedade civil não pode concentrar as funções do Estado. Ao unificar sociedade civil e política, haveria a possibilidade de uma “justaposição rígida entre a sociedade civil e o Estado” (COHEN; ARATO, 2000, p. 61).

De acordo com Aron (1999), a primeira ideia decisiva de Marx é que a história da humanidade se caracteriza pela luta entre classes. Isso significa dizer que existem dois grupos distintos: um deles é o opressor; o outro, o oprimido. Mas a importância dada por Marx ao papel das classes sociais como um fator de entendimento da sociedade, abre espaço para uma nova análise da realidade social que vai além do econômico.

Gramsci, como interpreta Coutinho (1999), entende a sociedade civil como um ente ligado à cultura e à ética que provém da família e tem seu aprofundamento na sociedade civil. Não vincula à ideia economicista de Marx que dá a noção da sociedade civil como a base das relações de produção. Contudo, para Gramsci, a sociedade civil faz parte de uma dimensão superestrutural e não estrutural, como proposto pela teoria marxista.

Gramsci viveu numa sociedade que apresentava vários aspectos, isto é, mais sujeitos sociais faziam parte dessa sociedade, sendo sindicatos, partidos políticos, grupos de pressão popular, etc. Assim, Gramsci, como mostra Coutinho (1999), analisou uma sociedade cuja característica era uma maior socialização da política, era uma nova esfera social, que tinha funções autônomas em relação à economia e ao Estado.

De acordo com Gramsci, a socialização da política exerce um papel importante no entendimento da sociedade civil. Como Gramsci relacionou-se com sindicatos, partidos políticos, operários, populares, parlamentos eleitos por sufrágio universal, etc., ele observou que eles articulam uma “trama secreta”, que o autor denomina de sociedade civil. É importante salientar, conforme a explicação de Coutinho (1999), que esses movimentos não têm origem na repressão, pois as pessoas não participam dele à força. Isso posto, o Estado para Gramsci é formado pela sociedade política e pela sociedade civil. Essas duas sociedades estão em profunda interação. O Estado é, desta forma, um processo social e não se pode falar em Estado sem falar em sociedade.

Este fenômeno é percebido nas gestões municipais de Porto Alegre, desde o surgimento do Orçamento Participativo até ao Programa de Governança Solidária. É a lógica da sinergia entre a sociedade civil e o Estado que juntos buscam a promoção de melhorias para a comunidade.

Essas duas esferas são autônomas uma da outra e duas questões marcam essa diferenciação. A primeira é a "diferença na função que exercem na organização da vida social, na articulação e reprodução das relações de poder" (COUTINHO, 1999, p. 77). Na sociedade política o exercício do poder ocorre por meio da ditadura, isto é, de uma coerção e na sociedade civil esse poder pode ocorrer pela direção política e do consenso. Isso significa dizer que enquanto a sociedade política reúne ações que se referem à violência e à coerção, a sociedade civil foca para o consenso.

A segunda diferença refere-se à "materialidade (social e institucional)" própria a cada uma das sociedades definidas por Gramsci. Os portadores materiais da sociedade política são os aparelhos de repressão do Estado; e na sociedade civil, esses portadores, denominados por Gramsci de "aparelhos privados de hegemonia", têm autonomia em relação à sociedade

política. “É essa independência material (...) que funda ontologicamente a sociedade civil como uma esfera própria, dotada de legalidade própria, e que funciona como mediação necessária entre a estrutura econômica e o Estado-coerção” (COUTINHO, 1999, p. 93). Gramsci mostra que as duas sociedades – política e civil – promovem, a partir dos interesses de uma classe social, uma certa base econômica.

No âmbito e através da sociedade civil, as classes buscam exercer sua hegemonia, ou seja, buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso; por meio da sociedade política, ao contrário, as classes exercem sempre uma ditadura. Ou, mais precisamente, uma dominação mediante coerção (COUTINHO, 1999, p. 128).

A sociedade civil, portanto, na visão de Gramsci, é formada por instituições que difundem certas ideologias, como as igrejas, os sindicatos, os partidos políticos, etc. É nesta sociedade que há a possibilidade de se formarem novas fontes de legitimidade, novos sujeitos políticos. E essas classes, dotadas de credibilidade, organizam-se a fim de estabelecer uma relação mais estreita com o Estado. Ação esta verificada no surgimento do OP, que será abordado no capítulo seguinte.

Segundo Avritzer (1993, p. 216):

Gramsci será o primeiro autor a considerar a sociedade enquanto lugar por excelência da organização da cultura e a propor um entendimento multifacetário das sociedades modernas, de acordo com a qual esta deve ser entendida enquanto interação de estruturas legais, associações civis e instituições de comunicação.

Habermas (1984) formula uma modulação de sociedade baseada na formação histórica das sociedades modernas. Identifica nela o surgimento e a decadência de uma nova esfera pública, que ao mesmo tempo tem características liberais e burguesas, por ser composta por proprietários livres que produzem vontades coletivas através de processos de comunicação racionais; e pelo conjunto de direitos que garantem a autonomia a esta mesma esfera no seu significado público, como a liberdade de imprensa e no âmbito individual, os direitos privados.

Cohen e Arato (1992) buscam discorrer sobre o conceito de sociedade civil para a teoria política moderna. Eles desenvolvem um trabalho que tem o propósito de definir um conceito apropriado que explique a estrutura de uma sociedade civil contemporânea numa democracia.

Partindo do conceito da teoria da ação comunicativa, elaborado por Habermas, que tem como base a concepção de que o campo social é composto por “sistema” – representado pelo subsistema político, o Estado ou poder político administrativo e o subsistema econômico, o *locus* do mercado – e “mundo da vida” - formado pelas esferas pública e privada –, Cohen e Arato (1992) elaboram uma representação tripartite, diferente do modelo dicotômico, aquele que opõe o Estado e a sociedade civil e inclui as relações econômicas e o mercado.

Essa aproximação teórica com Habermas permite aos autores pensarem a sociedade civil de acordo com as limitações impostas pela lógica dos processos administrativos e econômicos direcionados ao “mundo da vida”. Possibilita também pensar tal conceito de forma aprofundada, fazendo uma relação entre sociedade civil, sociedade política e sociedade econômica.

Para Cohen e Arato (1992), a sociedade civil diferencia-se da sociedade política e da econômica. A política é formada por organizações políticas, por partidos, pelo parlamento. Isso significa que a função política da sociedade civil não está relacionada à conquista de poder, mas sim à influência das associações e da discussão livre e aberta que ocupam espaço na esfera pública. Já a sociedade econômica é caracterizada pelas relações impostas pelas formas de propriedade e associações voltadas exclusivamente à economia.

Vale lembrar, conforme Cohen e Arato (1992), a distinção entre sociedade civil como movimento e como instituição. Como movimento, há a configuração de uma sociedade civil constituinte. A segunda, a institucionalizada, é criada pela primeira em que as novas práticas se estabilizam e tornam-se rotina.

Desta forma, a sociedade civil é concebida como um organismo da sociedade que é mais fluida, isto é, que transcende o público e o privado. Como ela está identificada aos movimentos sociais, por esta natureza, tem a função de impedir a ação do Estado e da economia.

Teóricos sobre movimentos sociais, como Touraine (1996) e Scherer-Warren (1996) têm buscado evidências sobre a maneira pela qual a sociedade civil pode criticar os problemas sociais e, com isso, estabelecer uma relação entre participação e argumentação pública. Mas como avaliar, então, esse diálogo entre a sociedade civil, o Estado e o indivíduo em relação à coletividade? O Orçamento Participativo e o Programa de Governança Solidária são, neste caso, a resposta para este questionamento, em que a participação, sejam de instituições, de pessoas das comunidades e de sindicatos, por exemplo, pode ser considerada o caminho para a interação.

Como mostra Teodósio (2002), as organizações não governamentais (ONGs) têm o papel de exigir do governo, empresas e até mesmo da sociedade, o cumprimento das leis ou ainda posturas que condizem com as visões consideradas mais avançadas de organização e convivência social.

As ONGs ocupam um novo canal de comunicação neste contexto e, com isso, suprem algumas das deficiências da atuação estatal, ampliando também a proteção contra os excessos do poder. Isso quer dizer que a sociedade civil organizada apresenta um limite mais ativo à arbitrariedade soberana. E é por meio da participação que esses canais de comunicação são estabelecidos e com isso, propicia uma proximidade entre a população e os poderes legislativo e executivo, beneficiando todos os cidadãos.

A sociedade compreende uma pluralidade complexa de grupos que se relacionam reciprocamente. Rommen (1967) afirma que a sociedade abrange a multidão dos indivíduos e das famílias e uma variedade de grupos. Os grupos e os movimentos ligam-se entre si por livre iniciativa, são dirigidos por seus próprios interesses particulares, no esforço para melhorar a cooperação econômica e o progresso social. Além disso, esses grupos buscam estar em solidariedade de ações e objetivos.

A formação de Conselhos (Fóruns), no caso do OP, com vários segmentos da sociedade, é de fundamental importância para o exercício da democracia, pois segundo Sartori (1965), o sistema democrático não consiste num consenso ou no conflito de interesses, mas na diversidade, no contraste de opiniões e de interesses. A formação de um Conselho a partir da pluralidade dos participantes, forma assim uma interação de várias “visões de mundo”. Esta mesma perspectiva é apontada na pesquisa de Robert Putnam, realizada com os Conselhos da Itália:

De acordo com essa tese, uma densa rede de associações secundárias ao mesmo tempo incorpora e promove a colaboração social. Assim, contradizendo o receio de sectarismo manifestado por pensadores como Jean-Jacques Rousseau, numa comunidade cívica as associações de indivíduos que pensam da mesma forma contribui para um governo democrático e eficaz (PUTNAM, 2002, p. 104).

Os Conselhos (Fóruns), como uma maneira apartidária de praticar a política, podem ser considerado como um novo sistema de organização social e tornam-se mais um espaço de discussão dos problemas cotidianos de uma comunidade, como por exemplo, as questões relacionadas ao bairro, à cidade, com assuntos como saúde, educação, infra-estrutura, entre

outras temáticas, podendo constituir-se como um avanço para o exercício da democracia, na medida em que essa nova força de exercer política ameniza a centralização do poder político nos partidos. Exemplo disso são as “plenárias comunitárias” em cada região para elaboração das necessidades da comunidade que serão discutidas no Fórum (todas as regiões reunidas) do Orçamento Participativo. Uma forma de um contrato social que está mais próxima da realidade do que a representação política clássica (tradicional), dos vários níveis de parlamentares.

No capítulo seguinte abordaremos a experiência do “Orçamento Participativo”, buscando saber como foi sua organização, como surgiu, os desafios para sua implementação, e também como se dá a relação estado e sociedade civil nesta experiência de gestão compartilhada.

3 A ESTRUTURA E O FUNCIONAMENTO DO MODELO DE DEMOCRACIA ADOTADO PELA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE DE 1989 A 2004 - O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A experiência do Orçamento Participativo começou a ser delineada no Rio Grande do Sul, na capital Porto Alegre, a partir de 1989, e é resultado de um processo histórico e social em que sua base está nas ações dos atores políticos engajados na luta pela redemocratização brasileira, a partir de meados dos anos 70.

Após as eleições de 1988, com a vitória da Frente Popular, surgiu um novo momento de reflexão sobre a gestão pública da cidade. A ideia inicial, ainda quando Olívio Dutra⁴ estava em campanha eleitoral, era a de criar conselhos em que os participantes pudessem se envolver na gestão pública. Mas a União de Associações de Moradores de Porto Alegre enviou ao então governo eleito a proposta que esta entidade havia criado, que era a de incluir os cidadãos no processo de definição do orçamento público, uma vez que suas reivindicações só poderiam ser atendidas caso houvesse a participação na elaboração deste orçamento. Cabe ressaltar, desta forma, que o projeto do OP fez parte de uma idealização política que já vinha sendo pensada há alguns anos e que foi, pela primeira vez, defendido pelos movimentos sociais e depois institucionalizado pelo PT, quando o partido assumiu o governo (PAOLI; TELLES, 2000).

Desde então, foi necessário um esforço considerável para transformar o que era apenas uma ideia de processo participativo da gestão pública de recursos em uma metodologia concreta que permitisse motivar as diferentes representações sociais. “(...) o PT não tinha originalmente uma proposta de orçamento participativo, mas apenas uma proposta genérica de governo participativo” (AVRITZER, 2003, p. 574).

A proposta deste capítulo é discorrer sobre o OP. Esta prática de gestão é reconhecida por ser uma experiência bem sucedida e aplicada em diversas localidades do Brasil, inclusive em países da América Latina e Europa. Mas antes de entrarmos neste tema, cabe apresentarmos como o orçamento público é elaborado para entendermos melhor as práticas do OP.

⁴ Olívio Dutra foi prefeito de Porto Alegre de 1990 a 1993 pelo PT e, na sua gestão, o OP foi introduzido.

3.1 A elaboração do orçamento público

O orçamento público é uma Lei e, por essa razão, um documento que está disponível a todos. Ele é público e seu conteúdo trata de despesas que se destinam a suprir necessidades de gestão da administração pública a partir de recursos que são arrecadados com a população. Outro ponto que o torna público é porque ele é discutido e emendado em sessões públicas, por vereadores, por exemplo. Mas a questão de maior interesse à sociedade não é somente conhecer a Lei, mas sim participar de sua elaboração e execução, colaborando com propostas que atendam suas demandas.

No Brasil, o orçamento público – da União, Estados e Municípios – é uma Lei que se renova todos os anos e tem uma função autorizativa. Em sua elaboração, há três fases que convergem e que são, na sua origem, projetos de Lei que competem ao poder Executivo. São o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e por fim, o Orçamento Anual. Como é da jurisdição do Executivo, cabe a ele determinar a maneira pela qual será elaborado o projeto de Lei e definir como e onde serão investidos os recursos que o governo tem à sua disposição (SAAVEDRA; SOBOTTKA; ROSA, 2005). Como complementa Fedozzi (2001, p.98):

Modernamente o orçamento público caracteriza-se pela dupla finalidade de ser tanto um instrumento da programação de trabalho do governo com um todo e de cada um de seus órgãos em particular, como um meio que pode possibilitar o controle das finanças públicas.

O Plano Plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento estratégico de médio prazo, previsto na Constituição de 1988, por meio do qual o Executivo – federal, estadual e municipal – estabelece diretrizes, objetivos e metas para quatro anos. Isso significa que a elaboração do PPA é uma das primeiras preocupações do chefe do Executivo logo após a posse (INESC, 2006).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) define as metas e prioridades do governo, ou seja, as obras e os serviços mais importantes a serem realizados no ano seguinte. Fixa, ainda, as regras sobre mudanças nas leis de impostos, finanças e pessoal, além de estabelecer as regras que deverão ser observadas na formulação do projeto de Lei Orçamentária Anual pelo Poder Executivo e na sua discussão, votação e aprovação pelo Legislativo (INESC, 2006).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento de fato. É a previsão de todas as receitas e autorização das despesas públicas que devem estar, todas as suas fontes, discriminadas na LOA. Isso significa que nenhum gasto poderá ser efetuado, seja por qualquer entidade ou órgão público, sem que os recursos estejam previstos devidamente na LOA. O governo mostra seu programa de governo e sua política econômico-financeira por meio da LOA. Ao elaborar o Projeto de Lei Orçamentária Anual, o Executivo decide como e onde vai aplicar os recursos públicos. “É neste momento que o Executivo define quais promessas feitas na campanha eleitoral serão atendidas no ano seguinte” (INESC, 2006, p. 106).

Essas leis definem quais obras serão executadas e quais serviços serão prestados ou melhorados no município com os recursos públicos que são arrecadados por meio dos impostos. Se a população não participa desde o início desse processo de planejamento, além de ser mais difícil cobrar as obras e os serviços, os recursos podem ser desviados, beneficiando grupos que têm domínio da informação e até mesmo prestígio junto ao prefeito. Portanto, participar das decisões do orçamento significa defender o patrimônio público e com isso, a população passa a ter a confiança de que a aplicação do dinheiro será feita de forma honesta e eficiente, contribuindo para a redução das desigualdades sociais.

Assim, como nos mostra Pateman (1992), o poder público deve incentivar a articulação do investimento público e privado, ou seja, as parcerias, podendo esses dois atores determinar as prioridades em conjunto, definindo os recursos que serão envolvidos.

Nas três instâncias da Federação – União, Estados e Municípios –, o processo orçamentário compreende quatro fases. A primeira é a etapa da elaboração da proposta orçamentária, de responsabilidade do Poder Executivo; a segunda, a discussão, a votação e a aprovação da Lei orçamentária, ocorre fundamentalmente no Poder Legislativo; depois, é a execução do orçamento, que coincide com o período do exercício financeiro (entre 1º de janeiro e 31 de dezembro); e por fim, o controle da execução do orçamento, que geralmente acontece simultaneamente com a execução do orçamento e ocorre de duas formas: interno, que é realizado pelo Executivo; e externo, de competência do Legislativo com o apoio do Tribunal de Contas (FEDOZZI, 2001).

Os governos municipais, mesmo que precisem se enquadrar na padronização do orçamento público dos três níveis do Estado brasileiro, têm uma certa autonomia no que diz respeito à receita municipal. Eles são captadores e distribuidores do volume de recursos produzido pela sociedade, isto é, possuem, além das receitas oriundas das transferências das demais esferas do Estado, recursos próprios. Esta autonomia também está relacionada ao

ordenamento das despesas, visto que é possível escolher as prioridades de investimento e também os gastos com a manutenção dos serviços (FEDOZZI, 2001).

O OP encontra-se apoiado na Lei Orgânica de Porto Alegre, que prevê uma forma de consulta popular para assuntos que são considerados de interesse público. Esta prática de elaboração do orçamento é, então, uma nova forma de relacionamento entre o poder executivo e a população.

Porém, a tradição dos governantes é tratar o orçamento público como um tema inacessível à população. Isso porque, em geral, o orçamento é feito nas dependências da prefeitura, com a participação de técnicos das secretarias e de seus assessores. Como nos mostra Fedozzi (2000, p. 101):

Tecnicamente, a elaboração dos orçamentos no Brasil geralmente é realizada através do método *incrementalista* formalista. Segundo esse procedimento usual da administração pública brasileira, o orçamento previsto para o ano seguinte é o orçamento anterior, projetadas as variáveis de ordem econômica e financeira [Wildavsky apud Giacomoni, 1993, p. 59], sendo que raramente o orçamento público está conectado a algum processo de planejamento governamental mais amplo ou próximo do formato de “orçamento-programa.

No caso do OP, o fato de a aplicação de parte dos recursos ser determinada em conjunto com a população faz com que haja um certo constrangimento por parte dos vereadores ao apresentarem emendas no processo de exame e aprovação do orçamento que ocorre na Câmara.

Como nos mostra Dias (2002, p. 169):

Em 1997, um novo mandato do PT estava se iniciando e principalmente os vereadores mais antigos na Casa Legislativa já sabiam o que estava por vir. Em primeiro lugar estava a atitude do Executivo com relação aos vereadores, recusando-se a negociar questões de ordem orçamentária. Desde a criação do Orçamento Participativo, o Executivo vinha adotando um tipo de resposta padrão aos vereadores que solicitavam “providências”: sugeria a eles que remetessem seus pedidos àquela instância. O Orçamento Participativo era, então, segundo o Executivo, o principal órgão decisório da aplicação das verbas públicas do município e quaisquer projetos deveriam passar necessariamente por essa instância. Como os vereadores se recusavam a dirigir-se ao OP, seus “pedidos de providências” ficavam inviabilizados.

Como explica Fedozzi (2000), o fato de a Câmara de Vereadores ser um ator ausente ao logo do processo de constituição e funcionamento do OP se dá em razão de que a competência de definir a aplicação dos recursos é da Prefeitura e cabe a este órgão a decisão de abrir a discussão com a população. É o que veremos nos subcapítulos seguintes.

3.2 As características do Orçamento Participativo na gestão de 1989 a 2004

O OP é considerado um processo pelo qual a população decide, de maneira direta, como os recursos financeiros serão aplicados em obras e em serviços a serem executados pela administração municipal. Na verdade, o Executivo Municipal abre mão de ficar exclusivamente com a responsabilidade de definir o orçamento da cidade e passa a discutir com os diferentes setores da sociedade a maneira de implantação dos recursos financeiros do município.

Segundo o entrevistado Filomena⁵, o OP era o plano geral de programação da prefeitura e segundo o entrevistado, “cem por cento dos recursos da prefeitura” eram discutidos no OP. A divisão por cada região, por cada temática, era feito mediante um debate no Conselho do Orçamento Participativo.

Existia naquele momento, toda uma discussão, uma interação da cidade pela cidadania junto com outras lideranças da cidade. O grande desafio do gestor era fazer com que o cidadão se interessasse, que conseguisse participar. Nós não discutíamos nada que não tivesse uma em estreita relação com os interesses vinculados ao OP. O OP era uma forma de planejamento público no qual se discutia com a comunidade onde os recursos seriam colocados (FILOMENA).

As teorias acerca do OP são várias. A definição mais defendida pelos políticos é que o OP permite a participação direta da comunidade no que diz respeito ao orçamento público. Wampler (2003) o define como um espaço público não estatal, uma democracia direta e também participativa. Para ele, além de o OP promover transformação social, pode ser considerado como uma instituição democrática, de elaboração de políticas públicas.

⁵ Entrevista realizada em 05 de março de 2009 com César Luciano Filomena, integrante da executiva do PT e gestor administrativo da Prefeitura de Porto Alegre.

Avritzer (2003) conceitua o OP como uma forma de balancear a democracia representativa e a participativa, baseada em quatro elementos como o fim da soberania pelos que detêm o poder; a reintrodução de mecanismos de participação local; a definição, pelos próprios participantes, de regras de funcionamento; e a inversão de prioridades na distribuição de recursos.

Fedozzi (2001) reafirma os aspectos de redistribuição de recursos e poder promovidos pelo OP. Conforme este autor, o OP é:

(...) uma modalidade de gestão pública baseada na participação direta da população nas diversas fases que compõem a elaboração e a execução do orçamento público municipal na indicação das prioridades para a alocação dos recursos de investimentos. (FEDOZZI, 2001, p. 97).

Esta modalidade de gestão é consequência do cenário sócio-político local e de muitas variáveis na relação entre governantes e governados. Segundo Fedozzi (2000), a participação comunitária é guiada por três princípios básicos como as regras universais de participação em instâncias institucionais e regulares de funcionamento; um método objetivo de definição dos recursos para investimentos, referentes a um ciclo anual de orçamento do município; e o processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em 16 regiões orçamentárias. O OP é baseado na participação direta da comunidade nas suas várias fases, seja para elaborar e executar o orçamento público, em que serão indicadas as prioridades para o investimento dos recursos, seja para participar do acompanhamento e da implementação das obras e/ou serviços e, ainda, controlar e prestar contas.

Em suma, para Fedozzi (2000, p. 70), o OP é:

(...) uma forma de democracia participativa que pressupõe o reconhecimento dos indivíduos como sendo iguais na produção de regras e procedimentos de deliberação. Que não prescinde da escolha de representantes da comunidade, especialmente nas fases de deliberação.

Desta forma, para ele, o OP é considerado como uma democracia participativa, porém com representantes nas instâncias de decisão. Admite, portanto, que o OP não pode ser definido como uma democracia direta, estando em consonância com a estrutura de participação do OP, o que será mostrado ao longo deste capítulo.

Os princípios básicos que orientam o OP exposto por Fedozzi são bem próximos aos de Santos. Os dois citam a importância da participação ser universal, isto é, conceder a todos os cidadãos o direito de participar; e também a objetividade na distribuição dos recursos. A

diferença entre os dois autores é que o primeiro ressalta a descentralização da cidade, enquanto que o outro defende a ideia da participação ser dirigida por regras de democracias direta e representativa. Assim, os princípios de Santos (2003, p. 467) são:

a) todos os cidadãos têm direito de participar. As organizações comunitárias não têm prerrogativas especiais;

b) a participação é dirigida por um conjunto de regras de democracia direta e de representativa e realiza-se através de instituições de funcionamento regular cujo regimento é determinado pelos participantes;

c) os recursos de investimento são distribuídos conforme a combinação de alguns critérios: os substantivos, estabelecidos pelas instituições participativas, os de viabilidade técnica e econômica, definidos pelo Executivo, e normas jurídicas federais, estaduais ou da própria cidade, cuja implementação cabe ao Executivo.

Assim, para Santos (2003, p. 526):

O OP é a manifestação de uma esfera pública emergente, para o qual os cidadãos e as organizações comunitárias, por um lado, e o governo municipal, por outro, convergem com autonomia mútua.(...) A experiência do OP configura, portanto, um modelo de co-gestão, ou seja, um modelo de partilha do poder político mediante uma rede de instituições democráticas orientadas para obter decisões por deliberação, por consenso e por compromisso.

Neste mecanismo de gestão compartilhada, pode-se dizer, então, que a população está fortemente ligada às funções de governo. A comunidade faz um diagnóstico e um levantamento das demandas, participa do acompanhamento e da implementação das obras e/ou serviços e, por fim, do controle e da prestação de contas.

Lüchmann (2002) elenca um conjunto de características do OP que o aproximam dos ideais da teoria deliberativa. Segundo Lüchmann (2002, p. 154-156) são eles:

1. Articulação entre a participação direta e a representativa. A participação direta ocorre no nível local e regional e a representação acontece nos fóruns de delegados e no Conselho do Orçamento Participativo (COP). Avalia que o processo se desenvolve de forma piramidal;
2. Aumento das oportunidades de participação. São criados espaços de base territorial que aumentam as possibilidades de participação para setores da população que estariam excluídos da discussão dos problemas locais e regionais. É um processo que estimula laços de solidariedade e de pertencimento coletivo;

3. Maior capacitação técnica e política. Discussões que propiciam o desenvolvimento de conhecimentos, de habilidades e de relações políticas no município.
4. Pluralização de temas e atores sociais. A ampliação dos espaços e temas de discussão permitem a pluralização dos atores e dos interesses sociais junto à dinâmica do OP.
5. Publicização da discussão e definição do orçamento público. Caracterizada por diferentes graus ou níveis institucionalização, é necessária a ampla divulgação de informações pelo poder público para ampliar o seu grau de transparência;
6. Critérios de redistribuição dos recursos. Esses critérios estabelecidos coletivamente, norteiam as escolhas ou as prioridades de aplicação dos recursos e com isso, faz prevalecer a tese da promoção da justiça social, ou seja, conceder privilégios aos setores mais carentes.

Abers (2000) e Wampler (2003) também têm definições bem próximas. Ambos consideram o OP como um mecanismo de transformação social. Para Wampler, além de o OP promover a transformação social, é considerado uma instituição democrática, com a função de elaborar políticas públicas. Já Abers, o define como um processo de transformação social promovido pelo Estado, em que o OP é uma política que se oferece poder de deliberação efetivo aos cidadãos.

Dias (2002) afirma que o sucesso do OP foi possível em razão do mecanismo de participação direta da população que foi agregado ao processo de definição de políticas públicas municipais, quer por seus resultados práticos, quer pela inovação.

3.3 A organização da sociedade para a participação no Orçamento Participativo

O OP consiste na participação popular na elaboração do orçamento municipal a ser executado no ano seguinte, responsabilidade esta do Executivo, que por meio de um amplo debate com a sociedade civil - que acontece todos os anos-, são definidos valores de despesas e receitas para o investimento de acordo com a prioridades, as obras e as ações a serem desenvolvidas pelo governo.

No início, devido à falta de experiência, surgiram várias dificuldades a respeito dos parâmetros de hierarquização das demandas e prioridades das regiões do OP. Segundo Silva (2001), as limitações aconteciam por não haver uma metodologia e também uma experiência estruturada. Ele enfatiza que o grande problema apontado pelas lideranças comunitárias foi o caráter confuso e improvisado desta discussão, cujo “caminho foi sendo construído no próprio andar”. As críticas feitas na época mostravam que não havia uma proposta estruturada sobre

como introduzir a participação popular na discussão do orçamento. Entretanto, entre os tropeços e as limitações do primeiro ano, o processo foi ganhando legitimidade e confiança dos diferentes atores sociais envolvidos, especialmente das classes até então excluídas das políticas públicas.

Segundo Avritzer (2003), o OP leva em conta as características da sociedade civil, pois discute os seguintes elementos: o papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil no êxito das políticas públicas participativas; a capacidade do Estado de induzir formas de associativismo e práticas deliberativas semelhantes às existentes no campo da sociedade civil; a capacidade de as formas participativas distribuírem recursos de modo generalista, evitando, assim, a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos; e o debate acerca do papel da tradição associativa na variação do êxito das experiências de OP.

De acordo com Fedozzi (2001), a estrutura do OP é composta por órgãos ligados ao governo municipal, instâncias de participação que são autônomas e instituições permanentes de participação popular.

Ligadas à administração municipal estavam o Gabinete de Planejamento (GAPLAN), que em 2005 foi transformado em Gabinete de Programação Orçamentária. A Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), a partir da gestão do PPS (José Fogaça), passou a ser de responsabilidade da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local (SMGL). Há também o Fórum das Assessorias de Planejamento (ASSEPLAS), Fórum das Assessorias Comunitárias (FASCOM), os Coordenadores Regionais do Orçamento Participativo (CROP) e por fim, os Coordenadores Temáticos (CTs). Na atual gestão há os Centros Administrativos Regionais (CARs).

O quadro abaixo mostra as unidades e as instâncias da Administração Municipal responsáveis pelo OP, conforme Fedozzi (2001).

	GAPLAN Gabinete de Planejamento	FÓRUM DAS ASSEPLAS Assessorias de Planejamento	CRC Coordenação das Relações com a Comunidade	FASCOM Fórum das Assessorias Comunitárias	CROPs Coordenadores Regionais do OP	CTs Coordenadores Temáticos
Data de Criação	1990 (informal) 1994 (formalização)	1990 (informal)	1981 Em 1989 vincula-se ao gabinete do Prefeito	1990	1992	1994

Participantes	Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal	Coordenadores de planejamento das secretarias e órgãos	Assessores e funcionários da Prefeitura Municipal	Assessores comunitários das secretarias e órgãos	Assessores comunitários da CRC e secretarias	Assessores da CRC e/ou secretarias
Atribuições	*Coordenação do planejamento Estratégico *Gerencia a execução do Plano de Investimentos (PI) *Coordena a elaboração da proposta orçamentária do exercício seguinte	*Discute os Procedimentos técnico-administrativos para a elaboração do orçamento e o procedimento das demandas comunitárias em cada órgão.	*Articula a relação com a comunidade através dos coordenadores regionais *Coordena as reuniões da 1 e 2 rodadas do OP *Coordena as reuniões do Conselho do OP	*Discute e Propõe políticas de participação popular, articulando tanto quanto possível trabalho das várias secretarias	*Subordina aos CRC *Cada uma das 16 regiões tem um CROP responsável, que acompanha todo o processo do OP	*Cada uma das cinco temáticas tem um CT que acompanha o processo de discussão nas plenárias
Periodicidade	Permanente	Reuniões esporádicas	Permanente	Semanal	Permanente	Permanente
Coordenação	Indicação do Prefeito Municipal	Indicação das secretarias municipais	Indicação do Prefeito Municipal	Indicação das secretarias municipais	Indicação da CRC	Indicação da CRC

Fonte: Fedozzi (2001, p. 105).

Nas instâncias comunitárias estão as organizações de base regional, os Conselhos Populares, a União de Vilas ou Articulações Regionais que ligam a participação dos moradores à escolha das prioridades das regiões. Como, neste caso, há a dependência da organização dos cidadãos de cada região, não necessariamente estão em todas as regiões do OP. Além disso, elas têm funcionamento e formato diferentes, pois estão relacionadas à tradição da atuação dos moradores.

E nas instâncias institucionais permanentes de participação popular, como mostra o quadro abaixo estão o Conselho do Plano de Governo e Orçamento, conhecido como Conselho do Orçamento Participativo, Assembleias Regionais, Fórum Regional do Orçamento, Plenárias Temáticas e Fórum Temático do Orçamento. Eles têm a função de viabilizar a co-gestão dos recursos públicos e a prestação de contas do Executivo às comunidades sobre as decisões do investimento das verbas do orçamento.

	Assembléias Regionais	Fórum Regional do Orçamento	Conselho do Plano de Governo e Orçamento	Plenárias Temáticas	Fórum Temático do Orçamento
Criado	1989	1991	1990	1994	1995
Participantes	* Moradores da Região * Conselhos Populares * Entidades Comunitárias	* Delegados eleitos em cada uma das 16 regiões em que a cidade foi dividida	* 1 do CRC * 1 do GAPLAN * 32 Conselheiros (com 32 suplentes) eleitos em cada região * 10 Conselheiros (com 10 suplentes) eleitos nas Plenárias Temáticas * Repr. da UAMPA * Repr. do SIMPA	* Entidades de categorias profissionais (sindicatos, empresários, organizações não-governamentais, movimentos ecológicos, étnicos, etc.) * Movimentos estudantis * Moradores da cidade	* Delegados eleitos em cada uma das 5 Plenárias Temáticas
Mandato		Um ano	Um ano		Um ano
Atribuições	* Recolher demandas e priorizar conforme critérios anualmente rediscutidos	* Fiscalização e apoio aos representantes no Conselho do Orçamento Participativo (COP) * Atuação regional e municipal	* Discutir proposta orçamentária do Governo e alocar recursos para investimentos, articulando a priorização da comunidade com as demandas institucionais das secretarias	* Discutir e hierarquizar diretrizes e resoluções sobre políticas setoriais e obras para toda a cidade, para orientar a discussão no Conselho do Orçamento Participativo (COP)	* Fiscalização e apoio aos representantes do Conselho do Orçamento Participativo (COP) * Atuação regional e municipal
Periodicidade	2 rodadas por ano	Variável	Semanal	Variável	Variável
	CRC+ GAPLAN+ Conselhos populares e/ou entidades	Conselhos populares e/ou entidades comunitárias e/ou órgãos de governo	Comissão paritária (CRC, GAPLAN, e 2 conselheiros) CRC preside as reuniões	CRC+ GAPLAN+ Secretarias e membros escolhidos nas plenárias	Coordenadores Temáticos e/ou entidades e delegados

	comunitárias +COP	agendados			
--	----------------------	-----------	--	--	--

Fonte: Fedozzi (2001, p. 107)

O governo, ao iniciar todo esse processo do OP, mesmo com a intenção de promover a participação de todos, fez o que geralmente os governos fazem. Criou uma estrutura segmentada, dividindo atribuições entre secretarias e alguns órgãos e, ainda, pressupôs o conhecimento técnico do processo por parte de seus interlocutores da população.

A partir do descontentamento da população com relação a esta sistemática, o OP assumiu uma configuração um pouco diversa. Foram criadas unidades e instâncias colegiadas no Gabinete do Prefeito a fim de centralizar o processo de planejamento e orçamento e dar seguimento às decisões tomadas com a participação da sociedade. As unidades da estrutura do Gabinete do Prefeito – GAPLAN, CRC e CROP – permaneceram responsáveis pela coordenação da elaboração do OP até 2004.

Cabe ressaltar que o CROP era uma instância de contato da Prefeitura com todo o tipo de demanda da comunidade da região pela qual é responsável. Os CROP atuavam com a complexidade e com o conflito envolvido nas relações de natureza política com a população e na formulação da política pública. O entrevistado Filomena nos diz que o conflito, em certa medida, é um elemento motivador na política. Uma vez que o recurso público é limitado, há naturalmente uma disputa, pois os interesses são diferentes. *“Haverá sempre alguém se sentindo excluído” (FILOMENA).*

De acordo com Fedozzi (2001), no período de 1997 a 2000, o processo de participação do OP acontecia em duas modalidades: a participação regional e a temática. As Assembléias Regionais e as Temáticas eram realizadas concomitantemente e possuíam a mesma dinâmica, apenas diferindo a agenda de discussão: demandas territorializadas, nas Regionais; e temas específicos referentes às dezesseis regiões da cidade, nas Temáticas.

Além disso, foi desenvolvido um ciclo no OP, que seguia um cronograma anual. No primeiro momento, de março a abril, aconteciam as reuniões preparatórias. Era quando a prefeitura prestava contas do exercício anterior, apresentava o Plano de Investimentos – publicação que constavam as demandas de obras e serviços definidos pela população aprovadas nos Fóruns Regionais e Temáticos -, o Regimento Interno – conjunto de regras que determinavam o funcionamento do OP- e os critérios gerais, técnicos e regionais ⁶.

⁶ São as regras aprovadas pelo Conselho do Orçamento Participativo (COP), que se subdividem em critérios gerais e técnicos. Os três critérios gerais são carência do serviço ou infra-estrutura (peso 4), população total da região (peso 2), prioridade temática da região (peso 4) e serão aplicados para a distribuição de recursos nas três

Após as reuniões preparatórias, era realizada a Rodada Única de Assembléias Regionais e Temáticas, entre abril e maio. Era o momento da eleição de prioridades temáticas, eleição dos conselheiros e definição do número de delegados. Eram dois conselheiros titulares e dois suplentes para cada uma das 16 regiões.

Entre os meses de maio e julho, ocorriam os Fóruns Regionais e Temáticos quando aconteciam a eleição dos Delegados, na proporção de 1 para cada 10 participantes na Rodada Única. Era também definida a hierarquia das obras e serviços, com o apoio das secretarias municipais e autarquias que acompanhavam essas reuniões, prestando esclarecimentos sobre critérios que orientavam o processo e a viabilidade das demandas.

A Assembléia Municipal era realizada em julho, quando os conselheiros eleitos tomavam posse e entregavam ao governo as prioridades de obras e serviços definidos pelos Fóruns Regionais e Temáticos. Na mesma ocasião, o GAPLAN e a Secretaria Municipal da Fazenda apresentavam os grandes agregados das despesas e a estimativa da receita para o ano seguinte.

A análise das demandas era feita pelo governo em julho, agosto e setembro, que verificava técnica e financeiramente as demandas e a montagem da matriz orçamentária.

Em seguida, ainda em agosto e setembro, ocorria a votação da matriz orçamentária com a distribuição de recursos para as regiões e temáticas. Todo o processo de elaboração de matriz orçamentária era encaminhado pelo Executivo à Câmara de Vereadores, conforme o que estabelece a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

Entre outubro e dezembro, havia o detalhamento do Plano de Investimentos no COP a partir da proposta orçamentária entregue na Câmara de Vereadores. Eram consideradas as demandas hierarquizadas pela comunidade e os critérios gerais de distribuição de recursos entre as regiões. Em novembro e dezembro havia a discussão nos Fóruns Regionais e Temáticos, sobre as alterações no Regimento Interno, Ciclo e Critérios. E por fim, em dezembro e janeiro, acontecia a votação das alterações discutidas anteriormente para serem adotadas na próxima rodada do OP.

Este ciclo do OP está representado na figura abaixo:

prioridades temáticas escolhidas globalmente pelas 16 regiões. O cálculo para definição das três primeiras prioridades globais é feito da seguinte forma: cada região escolhe quatro prioridades dentre as 13 temáticas – saneamento básico, política habitacional, pavimentação, transporte e circulação, saúde, assistência social, educação, áreas de lazer, esporte e lazer, iluminação pública, desenvolvimento econômico, cultura e saneamento ambiental. De acordo com a prioridade de cada região são atribuídas notas a quatro prioridades. Somando-se as notas de todas as prioridades escolhidas pelas 16 regiões chegam-se a três prioridades, as que somarão maior pontuação. Fonte: Waiselfisz et al, 2004.



Fonte: Waiselfisz et al, 2004.

A participação no OP foi escassa durante os primeiros anos de sua implantação. A tabela abaixo mostra o somatório de participantes nas assembléias preparatórias e nas assembléias regionais do OP por ano:

Ano	Participantes
1990	976
1991	3694
1992	7610
1993	10.735
1994	9.638
1995	11.821
1996	10.148
1997	11.908
1998	13.687
1999	16.813
2000	15.331
2001	18.583

2002	28.907
2003	23.520

Fonte: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2005

Abers (1998), em análise sobre a participação no OP de Porto Alegre, constata que a participação é um processo em desenvolvimento, pois sua prática traz como resultado um efeito cascata que pode melhorar o próprio processo participativo e também transformar a vida política. Sua constatação é fruto de um estudo realizado em 1995. A autora percebeu que os primeiros bairros a receberem investimentos do OP foram aqueles com maior capacidade de organização. Porém, ao longo dos anos, novos grupos começaram a se mobilizar, na medida em que percebiam o que a participação resultava e, então, se convenciam de que fazer parte desse processo traria melhorias para os seus bairros.

Percebe-se, ao longo desses 16 anos de experiência do OP idealizado pelo PT, que a população mudou sua postura reivindicatória. A sociedade aprendeu a construir um espaço de participação e discussão do uso dos recursos orçamentários em conjunto com o governo municipal. Mesmo não sendo uma Lei, o OP depende de uma regulamentação interna que é revista anualmente pelos participantes e, assim, torna necessário que os atores do governo e a população cheguem a um consenso sobre o processo participativo.

3.4 Os resultados obtidos com a implantação do Orçamento Participativo

Conforme Fedozzi (2001), o OP teve, em Porto Alegre, quatro fases principais: a primeira, de 1989 a 1990, identificada pela inexperiência dos atores envolvidos, a presença da frustração das comunidades e dificuldades de institucionalizar a participação; a segunda, de 1990 a 1991, quando houve 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 terceira, entre 1991 e 1992, quando foi consolidada a dinâmica da participação comunitária e observou-se significativo crescimento quantitativo da participação; e, a última fase, de 1993 a 1995, na implementação de modificações, com maior abertura à participação e à 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.

A confirmação a este modelo de gestão, que Fedozzi menciona, de 1993 a 1995, seguiu até 2003, quando segundo o entrevistado Olegário⁷, houve um descontentamento da população com o OP, uma vez que a prefeitura arrecadou menos e gastou mais. Isso fez com que as obras atrasassem, causando então um desagrado nos porto-alegrenses.

Para Baierle (2000), o OP aproxima-se de uma concepção democrática de esfera pública e, ainda, emerge de setores populares como sujeitos de uma democracia ativa. O autor reconhece que os cidadãos participam diretamente do processo de tomada de decisão e entende que a participação direta é essencial para garantir aos cidadãos, inclusive aos mais humildes, o direito de influenciar as políticas de sua cidade. Sendo assim, o OP é visto como uma forma de fazer com que os menos favorecidos possam exercer influência no processo decisório.

Baierle (2000, p. 199 e 200) argumenta que o OP promove a justiça social em três dimensões. A tributária, relacionada às receitas do município. Mostra que a co-gestão do orçamento público deu credibilidade política ao governo para melhorar a arrecadação de Porto Alegre. A justiça distributiva, ou seja, “dar mais a quem tem menos”; e a justiça política que dá mais poder político a quem tem menos poder econômico.

Para Fedozzi (2001), a experiência de participação popular do OP, compreendido como instrumento de co-gestão com o estado, no sentido da partilha do poder no orçamento público, faz com que haja uma ruptura com o patrimonialismo e com o clientelismo. O autor acredita que:

(...) a dinâmica do Orçamento Participativo de Porto Alegre engendra a construção de uma esfera pública que parece favorecer o exercício do controle público sobre os governantes, criando obstáculos objetivos tanto para a utilização pessoal/privada dos recursos públicos, por parte desses últimos, como para a tradicional troca de favores (individual ou coletiva) que caracteriza o fenômeno clientelista (FEDOZZI, 2001, p. 149).

Isso é possível, segundo Fedozzi (2001), pois a legitimidade das demandas da sociedade civil é formada por critérios transparentes de justiça distributiva e de racionalização política do OP. A proximidade entre os governantes e governados, uma das características do OP, contribui também para a transparência nas relações. Porém, o autor afirma que o OP tem funções de democracia direta, uma vez que a população decide questões voltadas às demandas

⁷ Entrevista concedida em 10 de março de 2009 pelo ex-coordenador de Relações com a Comunidade na gestão do PT e atual assessor da bancada do PT na Câmara de Vereadores de Porto Alegre, Assis Brasil Olegário Filho.

prioritárias em cada região ou temática. Entretanto, Fedozzi argumenta: “O entendimento do OP-PoA como uma forma de ‘democracia direta’, corrente nos meios oficiais da Administração Popular e na maioria dos militantes do PT, preenche, nesse sentido, funções ideológicas de legitimação política, às custas de uma imprecisão conceitual” (FEDOZZI, 2000, p. 70).

Porém o OP pode ser considerado como uma esfera pública ativa, visto que “(...) as regras de participação e as regras de distribuição dos recursos de investimentos são construídas de forma procedimental e argumentativa (...)” (FEDOZZI, 2000, p. 69). Outro ponto positivo é a existência de uma troca eficaz de poder entre o Executivo e a população.

As definições de Santos têm relação direta com os argumentos de Fedozzi. Santos (2003) também conceitua o OP como uma esfera pública, como um mecanismo eficaz de justiça distributiva e de substituição das práticas particularistas que têm origem na cultura política brasileira. O OP é “(...) um meio notável de promover a participação dos cidadãos em decisões que dizem respeito à justiça distributiva, à eficácia decisória e à responsabilidade do Executivo municipal (...)” (SANTOS, 2003, p. 545).

Avritzer (2003) classifica o OP como uma instituição de democracia participativa. O OP, para este autor, seria uma forma de ampliar a soberania popular, pois nele existem critérios de hierarquização das prioridades e, por isso, pode ser considerado como um processo de inovação da teoria democrática.

Abers (2000) acredita que é possível construir formas participativas e “empoderar” os cidadãos comuns a partir da ação estatal. O OP, para esta autora, é uma política com capacidade de dar poder efetivo aos que estão em desvantagem sócio-econômica e também os que não estão politicamente organizados. Da mesma forma que os autores mencionados anteriormente, sustenta que o OP é capaz de acabar com o clientelismo, pois a distribuição dos recursos públicos se tornou mais transparente aos cidadãos, o que resultou na promoção das associações civis.

O empoderamento está relacionado com a maneira pela qual a população se mobiliza e atua no processo decisório. Para Abers (2000), os fóruns regionais de orçamento têm a função de gerar esse empoderamento. Porém, o ponto fraco desta argumentação é que esses fóruns não são *locus* de decisão final e a quantidade de pessoas mobilizadas é muito pequena quando comparada ao total de habitantes de Porto Alegre. Mas, segundo a autora, o simples fato de a administração municipal prestar contas à população do orçamento já é uma conquista, principalmente para os mais humildes, visto que estando alheios à política, percebem a atitude

do governo que estabelece o diálogo e com isso, sentem que a prefeitura está mais próxima, fazendo com que eles se sintam mais importantes.

É fato que o OP vinha mobilizando a população porto-alegrense num crescente. Prova disso foram os números que a cada ano mostraram um aumento da participação (vide tabela no subcapítulo anterior). No seu início, o OP tinha cerca de mil participantes, enquanto que em 2003, esse número passou para mais de 11 mil pessoas. Segundo Avritzer (2003), a mobilização da população no OP pode ser explicada de duas formas: a tradição associativa prévia e a percepção das pessoas em relação a eficácia do processo.

Percebe-se ainda que houve um crescimento quanto à qualidade da participação da população nos vários encontros, relacionados à disposição efetiva para as discussões. De acordo com Abers (2000), este processo não favoreceu o surgimento de uma elite participativa e com isso não houve domínio dos debates por pessoas com nível maior de escolaridade ou renda. Segundo a autora, muitos participantes atribuíram a mobilização em torno do OP como uma possibilidade de desenvolver laços sociais, reciprocidade, amizade e status. “Eles perceberam a participação num processo generoso de tomada de decisão como forma de fazer a experiência valer a pena” (ABERS, 2000, p. 193).

Santos (2003) também mostra que o OP promoveu melhorias no serviço burocrático, isto é, a burocracia não fez uso do seu poder para aumentar o orçamento que controla ou amplia o seu quadro funcional. O incremento verificado aconteceu nas atividades-fim, ou seja, ações voltadas à comunidade e não nas atividades-meio que geralmente são necessárias à manutenção da burocracia.

Em seu início, além da inexperiência do novo governo, a crise financeira do Estado impediu a realização de investimentos (FEDOZZI, 2001; NAVARRO, 2003), comprometendo o sucesso dessa iniciativa.

De acordo com a prestação de contas divulgada no final de 2004, percebe-se que 83,3% do total de recursos alocados pelo OP, entre 1993 e 2003, resultaram em obras e serviços concluídos. Se forem considerados os valores anuais, ao final de 2004, as obras e serviços que constam nos PIs, de 1993 a 1998, haviam alcançado um índice de conclusão igual a 100%. Conforme as informações da Prefeitura, em seu site institucional, o tempo médio de conclusão de uma obra ou serviço é de, mais ou menos, 26 meses. Isso significa que uma obra com esse período de execução compromete o orçamento municipal por três anos consecutivos para aportes dos recursos necessários para a sua realização, e com isso, disciplina o governo municipal na utilização do dinheiro público.

Uma das estratégias responsáveis pelo sucesso do processo foi a “inversão de prioridades” no uso de recursos do município, ou seja investir menos nas áreas de maior urbanização e mais nas áreas populares carentes principalmente de infra-estrutura social básica.

O sucesso do OP como política pública participativa está desta forma relacionado a três variáveis. Em primeiro lugar, à efetiva participação do público-alvo, ou seja, o ator social, neste caso, a população. Em segundo lugar, à capacidade de produzir deliberações feitas a partir da participação e que produzam políticas públicas para o setor. E em terceiro lugar, à competência de associar participação e distribuição, ou seja, é a capacidade do OP de gerar resultados distributivos. Segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), os dados de pesquisa disponíveis sobre o OP mostram que ele parece ser uma política participativa exitosa nas cidades com as seguintes características: mais de 100.000 habitantes, concentradas nas regiões Sul e Sudeste, com níveis de pobreza inferiores ao da média nacional e IDH superior à média nacional.

Lüchmann (2002) também apresenta uma avaliação positiva do OP, considerando-o como um modelo bem sucedido de institucionalização de democracia deliberativa. Entretanto, a autora dá enfoque para alguns limites do OP. A principal dificuldade é o fato de o OP estar ligado à vontade política do governo e a uma realidade voltada à exclusão social e à desigualdade. Ela ressalta que há distinções de poder e recursos entre Estado e sociedade.

A equipe do governo afirma-se, no caso do OP, como elemento central na disputa ou conquista de adesão aos seus interesses e projetos. Os recursos técnicos e políticos, a referência da legitimidade do mandato, a infra-estrutura, as informações, enfim, o uso da máquina estatal e a necessidade de realização de obras com impactos político-eleitorais fazem valer um controle da administração municipal que, mais visível no âmbito do COP, mantém de certa forma uma participação mais contida dos conselheiros frente aos ditames técnicos e políticos do governo (LÜCHMANN, 2002).

Este argumento mostra que o Estado acaba tendo domínio dos recursos técnicos e políticos, além da infra-estrutura e das informações pertinentes à tomada de decisão na esfera do COP. Com isso, a população acaba ficando dependente das autoridades governamentais, não bastando somente a necessidade de criar uma obra. Os espaços públicos contagiam-se de questões administrativas e também de estratégias partidárias. Há falta de simetria nas relações pautadas pelo acesso à informação (LÜCHMANN, 2002).

Outro ponto apresentado pela autora é que o OP, apesar de propiciar a participação, reunia nas assembléias do COP diferentes perfis de participantes, seja socioeconômico, seja

de gênero, havendo assim uma desigualdade entre os membros. Lüchmann também aponta que o OP tinha uma grande capacidade de institucionalização da participação social e, com isso, os movimentos sociais autônomos perdiam um pouco de força. “O Estado passa, neste processo, a se configurar como ator central de articulação e organização da sociedade, enfraquecendo ou fragmentando as organizações e articulações sociais” (LÜCHMANN, 2002, p. 170).

Outro autor que percebe o OP com algumas limitações é Gonzalez (2001). Ele argumenta que o OP restringiu a capacidade de ação dos movimentos sociais autônomos. Segundo ele, a única forma de criar demandas ao governo, depois da implantação do OP, foi por meio das assembléias regionais e temáticas. Os movimentos sociais, conforme este autor, não têm mais autonomia para demandar diretamente ao governo. Já Baquero (2005) assegura que ao contrário do que se imagina, o OP não contribuiu para o fortalecimento do capital social e político da população. Afirma que o OP não cooperou para uma mudança de consciência e nem estimulou mais as pessoas a pagarem impostos.

Fung e Wright (1999), autores que defendem o OP como uma democracia deliberativa, contestam também as experiências de participação popular desse processo. Para eles, “(...) uma das principais justificativas para a realocação do poder público a estes grupos deliberativos descentralizados é que eles criam estratégias e soluções de ação pública superiores àqueles dos arranjos institucionais” (FUNG; WRIGHT, 1999). No entanto, questionam se essas experiências realmente causam efeitos desejáveis e se geram melhores soluções do que as produzidas pelas instituições tradicionais.

Segundo os autores, há um risco das entidades políticas com objetivos dignos como o OP, serem vítimas de benefícios particulares, de haver a banalização da política e problemas com a representação justa, falta de atenção com o modelo de poder e de dominação, vulnerabilidade a apatia popular e estabilidade precária das instituições democráticas (FUNG; WRIGHT, 1999, p. 137).

Uma questão que surge é com relação à representatividade do OP em termos de cumprimento dos compromissos assumidos com a população. É importante atentar-se para a afirmação de que houve melhorias ou aumento na execução de obras e prestação de serviços vinculando exclusivamente ao fato de que o resultado positivo do OP está relacionado com a participação da população. As benfeitorias podem ter surgido da ação de um governante bem preparado ou bem intencionado.

O OP, além de ser uma forma para se alcançar determinados objetivos da população, isto é, a execução e conclusão de obras e serviços para melhorar a qualidade de vida das

pessoas da cidade, teve um envolvimento conjunto entre governo e sociedade civil para a constituição e manutenção de um espaço para que ocorresse a participação. Porém, uma questão que merece reflexão é a tendência da desaceleração dos investimentos em função da diminuição da arrecadação de recursos do município. Isso pode indicar a necessidade de se rever as suas regras e funcionamento, a fim de que a participação da população tenha continuidade.

De acordo com o entrevistado:

A relação do OP com a sociedade passou a ser instrumental. Enquanto ele é um processo de desenvolvimento de cultura política na cidade, um processo de mudança, ela tem uma certa espontaneidade que leva as pessoas a acreditarem na ferramenta como uma possibilidade de mudança real. Depois que se consegue resolver algum problema de estrutura pelo orçamento participativo e as pessoas em uma assembléia demandavam seus serviços, demandavam suas obras e elas eram atendidas, criou-se uma expectativa junto a elas muito positiva e isso fez com que elas acreditassem na ferramenta e com isso, acreditavam no partido que estava na gestão. Havia um sentimento muito bom na cidade de compreensão dessa ferramenta mais ou menos até 2000 (FILOMENA).

A gestão José Fogaça⁸, que assumiu a prefeitura de Porto Alegre em 2005, para dar seguimento à gestão compartilhada – até porque foi uma das promessas de governo, caso ganhasse as eleições – buscou novos elementos para que o regime participativo continuasse em vigor. O OP foi uma marca do governo petista e nos parece que a coligação PPS não teve interesse em ser associada a esta proposta. Quis criar a sua própria identidade. Surgiu, então, o Programa de Governança Solidária Local, em que o OP passa a fazer parte desta estrutura, porém um novo projeto de discussão participativa figura nesta gestão, com o objetivo de ampliar a participação cidadã. Ao propor a governança como base conceitual, o novo governo propõe também participação, mas de forma diferente da referência do modelo do OP. É o que veremos no capítulo seguinte.

⁸ José Fogaça foi eleito prefeito de Porto Alegre em 2004, pelo PPS, e conclui seu primeiro mandato em 2008. Elegeu-se novamente, pelo PMDB, em 2008 e administrará a capital gaúcha até 2012.

4 A ESTRUTURA E O FUNCIONAMENTO DO MODELO DE DEMOCRACIA ADOTADO PELA PREFEITURA DE PORTO ALEGRE DE 2005 A 2008 – A GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL

Os novos padrões gerenciais na administração pública iniciaram na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos, na Nova Zelândia e na Austrália e, de maneira gradual, estendeu-se para a Europa e ao Canadá. No Brasil, no governo FHC⁹, houve a tentativa de uma reforma na gestão burocrática para uma gerencial. (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Foi nos anos 90, com a crise do Estado e com o esgotamento do modelo burocrata, que começaram a ser introduzidas, no País, práticas de natureza corporativa na administração pública. Essas ações tinham algumas características como o aumento das responsabilidades dos gestores, o foco no controle de resultados, ao invés do controle de processos, e mais rigidez nas especificações de desempenho. Buscava-se, assim, aumentar a efetividade e a eficiência do setor, bem como criar uma maior responsabilização das agências governamentais frente aos clientes e consumidores do serviço público. Segundo Bresser-Pereira (2000), esse movimento passou a ser chamado de Nova Administração Pública (NAP).

Autores como Bovaird e Löffler (2003) enfatizam que os termos “nova administração pública” e “governança pública” são sinônimos. Porém, a governança pode ser considerada como uma evolução do conceito de NAP.

Para Kissler e Heidemann (2006), a governança pública conceitua-se como uma nova geração de reformas administrativas e de Estado, cujo objetivo é a ação conjunta, que deve ser implantada de maneira eficaz, transparente e compartilhada por atores sociais. O Estado, as empresas e a sociedade civil devem atuar em conjunto na busca de soluções inovadoras para os problemas da sociedade e para a criação de alternativas que visem a um desenvolvimento futuro sustentável para todos.

Esse é o espírito do programa que estava nascendo em Porto Alegre em 2005. A Governança Solidária Local tinha o objetivo de criar uma cultura de solidariedade e de cooperação, buscando contribuir para a emergência de uma nova geração de políticas públicas baseadas na co-responsabilidade entre todos os atores sociais, sejam governamentais, privados, não-governamentais e voluntários.

⁹ FHC são as iniciais do nome de Fernando Henrique Cardoso, presidente do Brasil, por dois mandatos consecutivos, de 1995 a 2003, pelo PSDB.

Sua estrutura está voltada aos princípios da pluralidade, uma vez que reconhece a sociedade composta por múltiplas diferenças; do diálogo, contribuindo para que haja conexões sempre abertas entre as pessoas, propensas à conversa e ao respeito mútuo; e do consenso, promovendo a formação de uma comunidade de projeto e pactos pelo desenvolvimento da cidade.

Segundo os documentos do Programa, a Governança Solidária Local dá sustentabilidade ao Orçamento Participativo, importante instância de decisão do orçamento público municipal e agrega energias que serão mobilizadas na sociedade, induzindo o desenvolvimento local nas regiões de Porto Alegre.

Neste capítulo, veremos como acontece na prática esse Programa de governo, quais são as suas características, como o OP se manteve e como essa metodologia pode se tornar um elemento agregador ao programa implementado pela gestão do PT.

4.1 O início do Programa de Governança Solidária Local

A expansão e a consolidação dos Conselhos Populares, marcados pela administração do prefeito Alceu Collares¹⁰, logo após a redemocratização, foram caracterizadas pela valorização, autonomia e preservação de associações, clubes e entidades. Foram, ainda, assinaladas pelo início da construção de uma esfera pública não-estatal; pela regionalização político-administrativa da cidade; pela discussão de prioridades regionais através dos Conselhos; mas também, pela desproporção das expectativas criadas para atendimento das demandas e a insuficiência orçamentária; pela ausência de um planejamento de médio e longo prazos para a cidade e pelo olhar restrito ao orçamento público. (BUSATTO; VARGAS, 2004)

Sobottka (2004) afirma que a capital gaúcha vinha de uma tradição associativa e que os movimentos sociais e de moradores e associações de bairro buscavam, nas eleições de 1988, uma resposta para as suas aspirações. Acreditando nas propostas apresentadas pela Frente Popular¹¹ e a elegendo, a população porto-alegrense ganharia, desta forma, políticas e ações para a implementação de reformas a fim de garantir uma sociedade mais igualitária e com os direitos sociais de cidadania amplamente conquistados.

Este breve relato histórico se justifica porque neste ambiente as conquistas democráticas, inscritas na Constituição Federal de 1988, encontraram terreno fértil para a sua

¹⁰ Alceu Collares foi prefeito de Porto Alegre de 1986 a 1989 pelo PDT.

¹¹ Os partidos que compunham a coligação Frente Popular, nesta época, eram PT, PSB, PCB e PC do B.

rápida incorporação na cidade de Porto Alegre. Uma delas é a instituição dos Conselhos e Conferências, instâncias de participação e definição de políticas setoriais. Em Porto Alegre, os Conselhos Municipais foram regulamentados, em 1992, pela Lei Complementar n.º 267, criados a partir do artigo 101 da Lei Orgânica do Município, que lhes atribui a finalidade de “propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração”. Desde então, os Conselhos se firmaram como instâncias importantes de controle social sobre a esfera pública e, regularmente, realizam suas Conferências.

Do mesmo modo, o associativismo e a participação, proporcionados pela Constituição de 1988, propiciou que na primeira administração da Frente Popular, iniciada em 1989, o então prefeito Olívio Dutra, implementasse a resolução do segundo Congresso da UAMPA, instituindo o Orçamento Participativo, instância que define onde serão aplicados os investimentos do orçamento municipal e que, definitivamente, incorporou-se à rede de participação social da capital gaúcha. Segundo Busatto e Vargas (2004, p.7):

Assim como na expansão dos Conselhos Populares e das Uniões de Vilas, a implantação e consolidação do Orçamento Participativo e a implementação dos avanços trazidos pela Constituição de 1988, que coincide com as quatro administrações da Frente Popular, traz progressos e insuficiências. Avanços no que diz respeito à organização de parcelas dos porto-alegrenses em torno da luta por oferta de serviços públicos. Avanços na luta contra os preconceitos, a violência doméstica, o abuso infantil. Avanços na garantia de direitos e na elevação da consciência cidadã. 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 – Conselhos, OP, Congressos –, das redes sociais – Associações, ONG’S, Igrejas –, das diversas esferas do Poder Público – federal, estadual, municipal. Insuficiência, também, de diagnósticos – Mapas – social, econômico, de iniciativas cidadãs; de uma bússola indispensável que são os indicadores, para aferir a adequabilidade, a eficiência e a eficácia de cada ação, cada projeto e cada programa em todas as suas fases de planejamento, acompanhamento e execução. E, tão importante quanto as insuficiências relacionadas, o déficit de transparência, ou seja, a ausência de um Balanço Social Municipal no qual, além de prestar contas da atuação da Prefeitura, transpareça o desempenho de cada parte envolvida – Poder Público, Iniciativa Privada, Organizações não-

Governmentais – no cumprimento de Metas previamente estabelecidas e pactuadas, mediante um efetivo contrato de responsabilidade social.

O fato é que depois de 16 anos sob a gestão do PT, Porto Alegre passou por uma mudança de governo em 2005. Foi quando José Fogaça, do PPS, apoiado pela coligação denominada “Partido da Mudança” e composta pelos partidos PFL, PSDB, PDT, PMDB, PP e PV, assume a prefeitura e, conforme havia comprometido-se em campanha eleitoral, dá continuidade ao Orçamento Participativo.

Dias afirma que a derrota do PT, em Porto Alegre, não aconteceu por incapacidade administrativa do partido. “É fato que dezesseis anos à frente de um governo produz desgastes tanto na imagem quanto na capacidade inovadora de gestão de um partido político” (DIAS, 2008, p. 256).

No que se refere à avaliação da administração do PT, as informações disponibilizadas em Dias (2008) referentes ao *survey* eleitoral realizado em 03 de outubro de 2004 mostram uma avaliação positiva dessa gestão na prefeitura. Dos entrevistados, 58,2% disseram que a administração local era boa ou ótima; 16,1% a consideravam regular e 25,8% informaram que o governo era ruim ou péssimo. Segundo Dias, mesmo que pouco mais de 25% das respostas tenham atribuído um conceito inferior à administração do PT, esse número seria insuficiente para a derrota do partido nas eleições. Conforme a autora: “Isso significa dizer que o PT perdeu as eleições apesar de estar bem avaliado no governo, o que nos leva a concluir que sua derrota foi circunstancial e garantida pelo compromisso do adversário em dar continuidade tanto às políticas quanto ao modelo participativo de gestão” (DIAS, 2008, p.256).

O entrevistado Olegário tem uma opinião que, de certa forma, complementa os estudos de Dias. Em seu depoimento, ele diz que a prefeitura teve problemas financeiros nos dois últimos anos do OP na gestão do PT. Ele revela que a despesa aumentou muito mais do que arrecadação, isso porque todos os contratos foram firmados em dólar e a moeda disparou em 2002. Como consequência, em 2003, a prefeitura atrasou obras e piorou o serviço da cidade, causando descontentamento na população. “*Acho que também havia já um cansaço dos dezesseis anos do OP e (...) a gente não conseguiu apresentar uma coisa nova. Acho que a turma do Fogaça foi muito feliz em aproveitar o cansaço*” (OLEGÁRIO).

O entrevistado ainda conta que Fogaça foi eleito com a frase “ Fica o que está bom, muda o que não está” com a proposta em manter o OP.

(...) o Orçamento Participativo era política mais conhecida nos dezesseis anos da administração popular, deu uma dimensão internacional para a

cidade. Como ele (Fogaça) tinha se comprometido e sido eleito com esta frase ele não poderia acabar com o OP porque já havia uma cultura na cidade. Mesmo que as pessoas não participassem, elas tinham alguma referência e achavam importante uma forma de democratizar e a população ser ouvida. Então, era uma questão muito difícil porque iria pegar muito mal para a cidade. Então, o governo Fogaça manteve o OP sob o ponto de vista da estrutura e da formalidade. (OLEGÁRIO).

De acordo com o entrevistado Busatto¹² era preciso manter o OP porque as comunidades reconheciam nele um instrumento de melhoria das suas condições de vida. Ele revela que mudou sua posição em relação ao OP.

Lá atrás eu o defendia como um instrumento de manipulação e me dei conta que era um grande erro, por isso que as oposições nunca ganhavam as eleições em Porto Alegre, porque elas se confrontavam com algo que as comunidades reconheciam como a conquista, então seria absurdo defender a destruição desse instrumento. (...) quando nós começamos a formular os conceitos de uma mudança na cidade, mas respeitando o OP e avançando para Governança, sem desmobilizar e prejudicar o OP, nós começamos a ganhar aliados dentro do próprio OP e eu considero que isso foi decisivo para nós ganharmos as eleições em Porto Alegre (BUSATTO).

O entrevistado Filomena acrescenta que havia um desgaste natural dos dezesseis anos do PT na prefeitura e que o eleitor, por exemplo, aquele que votaria pela primeira vez, elegeria alguém de um mesmo partido que governou por quatro gestões. E como Fogaça disse que manteria o OP, isso foi decisivo para ganhar as eleições de 2004. “*Eu acho que a cidade era bem cuidadinha e uma cidade assim pega bem para as pessoas que moram nela. E quando você enxerga uma perspectiva de cidade razoável, então, você vota nesse governante que apresenta essa proposta de cidade razoável*” (FILOMENA).

Como argumentam Busatto e Vargas (2004, p. 9):

Porto Alegre (...) foi capaz de, ao longo de seus 232 anos, acumular um capital social que é exemplo para o Brasil e para o mundo e que a transformou na capital do Orçamento Participativo e na sede oficial do Fórum Social Mundial. Portanto, o antigo Porto dos Casais está pronto para o novo desafio que é servir de exemplo para uma Governança Solidária Local que

¹² Entrevista realizada com o ex-secretário de Coordenação Política e Governança Local de Porto Alegre, César Busatto, em 10 de fevereiro de 2009.

remova as fronteiras interpostas por suas desigualdades internas, promova um salto de qualidade na gestão social da cidade, tendo em vista o desenvolvimento sustentável de suas regiões, territórios e bairros.

Segundo pesquisa realizada por Waiselfisz et al (2004), somente 23.520 porto-alegrenses estavam mobilizados, em 2004, pelo Orçamento Participativo, dos quais a maior parte, 22,8%, pertencia a grupos religiosos. Por outro lado, as entidades de menor participação foram as Entidades Carnavalescas, com 2,9%; os Clubes de Mães, também com 2,9%; e os Conselhos Populares, com 2,7%.

No mesmo trabalho, há algumas conclusões que apresentam um balanço dos resultados alcançados pela rede de participação social em Porto Alegre, especialmente o Orçamento Participativo. Conforme Waiselfisz et al (2004, p. 105):

- “Orçamento Participativo se apresenta como uma instituição largamente conhecida pela população. Escolaridade e renda familiar são fatores que incidem nesse conhecimento, sendo os setores de menor renda e/ou escolaridade os que menos conhecem o OP.”

- “Contudo, essa mesma maioria que manifesta conhecer o OP, não sabe identificar os aspectos positivos do Orçamento Participativo, e os que souberam, reconheceram ser o seu caráter participativo e democrático, seguido pelos que indicam o Orçamento Participativo como possibilitador de melhorias à comunidade.”

- “A grande maioria dos participantes nos Conselhos (Municipais) não tiveram dificuldades no acesso e 87% da população considera os Conselhos importantes ou muito importantes. Contraditoriamente, apesar da elevada importância atribuída aos Conselhos pelo conjunto da população, poucos dos que não participam manifestaram interesse em participar, alegando falta de tempo ou outros impedimentos.”

- “Quanto aos aspectos negativos do OP, as declarações mais frequentes dos entrevistados são sobre a demora na execução de obras, seguido da falta de equipamentos sociais e da existência de politicagem.”

- “A maioria dos entrevistados avaliou positivamente o impacto do OP, declarando que houve melhorias nos serviços públicos e nas obras de infra-estrutura, colaborando no combate às desigualdades sociais”.

Conforme o entrevistado Busatto, havia uma clareza de que a participação democrática que existia na cidade através dos Conselhos do Orçamento Participativo, Fórum, Comitês e articulações de todo tipo nos bairros e nas vilas de Porto Alegre era incompatível com uma estrutura de gestão vertical.

Nós vimos que o OP era uma metodologia de participação interessante, mas basicamente reivindicatória, ligada ao poder público com o intuito de extrair recursos para a prioridades sociais, o que é extremamente positivo, mas nós não víamos o OP como uma co-responsabilidade das comunidades para que elas se sentissem artífices de desenvolvimento, das melhorias, e não apenas o poder público e seus recursos como os artífices dessas melhorias. (BUSATTO).

Para estimular que a comunidade fosse protagonista, foram criados programas integrados e prioritários que buscaram cumprir metas de inclusão social, e assim, passou-se a trabalhar com a transversalidade entre as esferas de governo e com o gerenciamento das ações com indicadores de avaliação e monitoramento.

À Secretaria de Coordenação Política e Governança Local coube a tarefa principal de coordenar o Programa de Governança Solidária Local e o processo do Orçamento Participativo. O desafio que se impôs foi o de promover uma gestão cujo foco foi o desenvolvimento sustentável de suas regiões, territórios e bairros, além de remover as fronteiras interpostas por desigualdades internas. Uma nova forma de democracia na base da sociedade e mais perto do dia-a-dia dos cidadãos foi o objetivo assumido para a Governança Solidária Local. Como nos mostra Feijó e Franco (2008, p. 13):

(...) estávamos dispostos a fazer política com P maiúsculo e isto, numa democracia, significa qualificar e fortalecer as representações partidárias. Neste sentido, o engajamento do Partido Popular Socialista (PPS) foi fundamental para que ideias e sonhos, debates e projetos ganhassem capilaridade na sociedade. De pronto, o PPS abraçou a causa, assumiu para si a incorporação da Governança Solidária Local e incluiu em seus documentos programáticos o compromisso de semear pelo Brasil afora esta concepção de vida e de mundo.

Portanto, um modelo de governança, apoiado na democracia participativa, nascia para a administração de José Fogaça. Porto Alegre já havia acumulado, em 16 anos, uma experiência diferenciada no que diz respeito à implantação de formas de democracia participativa. Era o caso do Orçamento Participativo, voltado ao estabelecimento de prioridades orçamentárias. Como comenta o entrevistado Busatto:

Quando o conceito foi gerado nós tínhamos também a preocupação de despartidarizar as nossas propostas

porque havia uma marca do PT no Orçamento Participativo. Na medida em que eles criaram essa metodologia que durou dezesseis anos, isso também fazia com que os outros partidos tivessem outros tipos de simpatias partidárias, acabassem ou não participando ou até se confrontando com o OP. Então, a Governança foi também uma tentativa de criarmos um conceito de envolver a participação de todos, uma democracia participativa comunitária, mas totalmente despartidarizada, porque ela nasce com a preocupação de que todos estejam envolvidos não importando a ideologia, a preferência partidária. Nós conquistamos a adesão da classe média que geralmente não participava do OP, do empresariado, segmentos religiosos aqueles segmentos mais empobrecidos que também pelas pesquisas não participavam (BUSATTO).

O PGSL quis, então, dar continuidade a essa experiência com foco em ações menos adversariais e mais cooperativas, dentro de uma visão ampliada de governança, em que a influência e o exercício do controle social de Porto Alegre pudesse ocorrer de maneira pró-ativa e propositiva ao invés de reativa e reivindicativa. (FEIJÓ; FRANCO, 2008)

A ideia era atuar de acordo com um dos princípios da democracia participativa, dando enfoque para o poder local como a base para que se alcance essa democracia, possibilitando a proximidade do cidadão com o governo. A participação voltada para o interesse público, segundo Mill (1981), é capaz de educar o indivíduo para uma responsabilidade social.

De acordo com Feijó e Franco, foi necessário ampliar a participação cidadã e não restringi-la apenas à disputa de prioridades governamentais que atendessem aos interesses particulares de um grupo, setor ou localidade.

Não se podia mais desperdiçar o imenso potencial das comunidades e dos indivíduos dirigindo-o ou canalizando-o somente para exigir do governo essa ou aquela ação pontual, desconectada de um sonho de futuro, de um diagnóstico e de um planejamento participativos. Isso estava gerando dispersão de esforços, em alguns casos transformando as instâncias de participação em campos de confronto, tendo como resultado experiências de democracia de baixa intensidade e com alto grau de antagonismo (FEIJÓ; FRANCO, 2008, p. 20).

A proposta do PGSL, ao invés das pessoas reivindicarem, para ganhar do Estado uma determinada ação ou serviço público, era tornar pública uma esfera social (não-estatal) de iniciativas, assumindo responsabilidades e agregando competências inéditas, em conjunto

com o Orçamento Participativo, parcerias entre os diversos tipos de agenciamento - o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil - para uma governança solidária.

4.2 A implementação do Programa de Governança Solidária Local

De acordo com o documento elaborado pelo PPS, intitulado Governança Local Solidária – a afirmação da pluralidade (2003), verificou-se que Porto Alegre possui uma ativa rede de participação social, que busca seus interesses e que se distribui nas inúmeras instâncias criadas pela então administração (neste caso, a gestão do PT). Embora a administração municipal dispusesse de um orçamento vigoroso e que crescia a cada ano, seus grandes investimentos não estavam orientados por diagnósticos precisos por metas sociais, fato reconhecido na conferência Urbanismo e Planejamento, proferida pelo então secretário de Governo Municipal, Gerson Almeida, e que pode explicar, em parte, o aprofundamento da exclusão social entre os porto-alegrenses.

Por essa razão, segundo o partido PPS, há a convicção sobre a necessidade de uma reforma de gestão na administração pública, em Porto Alegre. “(...) é fundamental mantermos a atitude do diálogo e do aprendizado, a fim de que possamos complexificar nossa abordagem, para prejuízo da simplificação.”¹³

Segundo a entrevistada Perusso¹⁴, ainda na campanha de José Fogaça, surgiu a proposta de se pensar qual seria o papel de um ente público que alavancasse políticas públicas capazes de trabalhar conceitos de responsabilidade social.

Então, nós criamos um conceito novo chamado de Governança Solidária Local que trabalharia o desenvolvimento dentro dos conceitos de cooperação, participação, parceria entre todos os atores da sociedade como o poder público, as esferas estadual e municipal federal, as empresas e os cidadãos (PERUSSO).

A estratégia da Prefeitura, ao implantar o Programa, partiu de uma idéia que visava enxergar o futuro. A pergunta que norteava era: Onde queremos chegar? Para isso foram utilizadas algumas diretrizes estratégicas, ou seja, instrumentos que alicerçaram a prefeitura a chegar nessa visão de futuro.

¹³ Documento do Partido Popular Socialista – PPS – denominado GOVERNANÇA LOCAL SOLIDÁRIA – A AFIRMAÇÃO DA PLURALIDADE, 2003

¹⁴ Entrevista concedida em 24 de novembro de 2008 pela ex-coordenadora geral da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local, Mari Perusso.

Para isso foram elencados alguns objetivos, que foram compatibilizados com todas as pessoas da sociedade para que houvesse um direcionamento, em conjunto, de esforços para o mesmo foco. A estratégia e a visão foram representadas por esses objetivos a serem alcançados a médio e longo prazos.

Segundo as diretrizes do programa, as palavras solidária e local, que fazem parte do termo da Governança, têm um significado. “Solidária” quer dizer voltada à cooperação e à ajuda mútua entre as instituições governamentais, não-governamentais e as pessoas que, de maneira voluntária, se sintam à vontade de participar da iniciativa, visando atingir os objetivos comuns da localidade. “Local” porque essas redes, intersetoriais e multidisciplinares, têm como base a territorialidade constituída por regiões, bairros e vilas (PMPA, 2005).

O termo governança surgiu no mundo corporativo, na década de 90 e 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” (BUSATTO, 2005, p. 2).

Um outro entendimento do conceito de Governança é recente, resultado do processo de democratização, em especial, no Brasil, permitindo que o Estado mudasse sua forma de gestão e orientasse o serviço público para o cidadão, o cliente primordial das ações governamentais, responsabilizando também o servidor público pelos resultados alcançados, revitalizando assim os vínculos do Estado com a sociedade.

A necessidade de inovar a gestão a partir do olhar de um administrador público frente a um cenário de reformas do Estado fez com que surgisse um novo estilo governamental, que Diniz (2001) chama de governança pública. “Governança refere-se (...) à capacidade de inserção do Estado na sociedade, rompendo com a tradição de governo fechado e enclausurado na alta burocracia governamental” (DINIZ, 2001, p. 20).

Desta forma, Governança não quer dizer governo, mas sim um conceito que reconhece a existência do poder dentro e fora da autoridade formal e das instituições que compreendem o Estado. A Governança, portanto, inclui o governo sim, mas também o setor privado e a sociedade civil. Na Governança, as decisões são tomadas baseadas nas relações entre muitos atores com diferentes prioridades. (CABANNES, 2004).

No que se refere à governança democrática e poder local, Gohn (2005, p.63) nos apresenta:

O conceito de governança alterou o padrão e o modo de se pensar a gestão de bens públicos, antes restritos aos atores presentes na esfera pública estatal. A esfera pública não-estatal é incorporada por meio de novos atores que entraram em cena nos anos 70/80, pressionando por equipamentos coletivos público, melhores condições materiais e ambientais de vida, direitos sociais, cidadania, identidade de raça, etnia, gênero, geracional, etc., cada vez mais se tornaram parte de novas estruturas.

Com a Governança Solidária Local, a Prefeitura buscou compartilhar as agendas de desenvolvimento nas 17 regiões e nos 84 bairros de Porto Alegre. Essas iniciativas integradas tiveram a intenção de agregar novas atitudes e práticas dos diversos atores sociais, e mostraram que, com essa forma de relacionamento, foi possível realizar, em conjunto, agendas locais de desenvolvimento.

Um Comitê Gestor Local atuou como uma rede governamental integrando todos os órgãos do governo municipal. Seus objetivos foram estimular ações de governança na sociedade e promover ações de endogovernança no governo municipal, agilizando o atendimento das demandas da população; fomentando uma cultura social de governança a respeito dos serviços públicos; adequando os programas integrados de governo às peculiaridades locais e promovendo a articulação entre Orçamento Participativo, governo e ações de governança. É um grupo multidisciplinar, coordenador e facilitador do processo de governança local no sentido de (PMPA, 2005):

- Articular e agregar os esforços e os recursos humanos, materiais e de conhecimento de todos os setores da sociedade: público (municipal, estadual e federal), privado e não-governamental, buscando mobilizar o capital social local e as parcerias estratégicas, promovendo o desenvolvimento local sustentável;
- Aumentar a eficiência e eficácia na solução dos problemas locais (foco nos serviços da Prefeitura), integrando os órgãos municipais para uma atuação de governo no território;
- Minimizar a ocorrência de problemas locais atuando de forma preventiva nos serviços de manutenção da prefeitura;
- Adequar os programas integrados de governo às peculiaridades locais, atendendo o plano estratégico de médio e longo prazo;

- Promover a articulação entre Orçamento Participativo, governo e ações de governança;

- Permitir a pactuação de compromissos de co-responsabilidade pelo atingimento de resultados sociais entre todos os atores públicos e privados envolvidos em cada projeto.

A GSL está em consonância com o que Filippim e Rossetto (2006) apresentam como sendo características da NAP: transparência no planejamento e ações públicas; compromisso com a gestão pública; criação de mecanismos de participação do cidadão; aprendizagem social e organizacional; gestão de políticas públicas; foco nas necessidades do cidadão; gestão responsável de recursos públicos; visão de longo prazo; soluções inovadoras; gestão do entorno político; efetividade ao fazer a coisa certa com responsabilidade social; construção de consenso em relação ao futuro desejado; ética; capacidade de interlocução e comunicação social; eficácia ao atender aos objetivos da organização pública e do cidadão; elaboração, gestão e avaliação de planejamento estratégico participativo; administração pública local a fim de articular o desenvolvimento; arranjos em rede para a integração de projetos, ações, instituições e pessoas; avaliação sistemática da gestão pública e do alcance das políticas públicas; gestão de pessoas e do conhecimento da organização pública.

Os passos para a implantação da GSL, no primeiro momento, compreenderam o lançamento público da proposta; a capacitação dos agentes que animaram as redes; a constituição das equipes de articulação; a construção das redes de GSL; a realização dos seminários de visão de futuro; a confecção dos diagnósticos dos ativos e das necessidades; a elaboração do plano participativo e a definição das metas; a formulação da agenda de prioridades; e a celebração do Pacto pela Governança Solidária Local.

Em cada uma das regiões, a Governança Solidária Local foi implantada segundo os seguintes passos (PMPA, 2005):

- Ação preliminar ou Passo Zero – O processo de implantação da Governança Solidária Local é desencadeado com o anúncio e a discussão da proposta com lideranças de todas as 17 regiões, pela Secretaria de Municipal de Coordenação Política e Governança Solidária Local, com a participação de outros secretarias e órgãos do governo municipal e, inclusive, do prefeito.

- Passo 1 - Sensibilização e Capacitação. A implantação propriamente dita do programa começou com a sensibilização dos secretários municipais, secretários adjuntos, coordenadores de Secretarias e com a capacitação dos agentes animadores iniciais dessas redes, os supervisores, os articuladores em cada região, os Comitês Gestores governamentais e os gerentes de Programas da PMPA. Supervisores e articuladores da GSL foram capacitados

como multiplicadores do programa para que pudessem dar seguimento à capacitação dos participantes das Redes de Governança Solidária Local nas 17 regiões.

- Passo 2 - Equipe de Articulação. Em seguida ocorreu a constituição das Equipes de Articulação das Redes de GSL. Dessa equipe participaram o Comitê Gestor e pessoas representativas das organizações da sociedade civil, das empresas e das demais instituições do Estado presentes na região.

- Passo 3 - Rede de Governança Solidária Local. A primeira tarefa de cada Equipe de Articulação foi estimular a construção da Rede de Governança Solidária Local na sua região. Dessa rede poderiam participar, voluntariamente, lideranças representativas dos bairros abarcados pela região numa proporção de 1/1000. Assim, por exemplo, na Rede de Governança Solidária Local da Região Partenon, deveriam estar conectadas, pelo menos, 120 pessoas, pois esse número corresponde a um milésimo das 120 mil pessoas que moram, trabalham ou atuam nos bairros que compõem a região: Cel. Aparício Borges (15 mil pessoas), Partenon (47 mil pessoas), Santo Antônio (15 mil pessoas), São José (30 mil pessoas) e Vila João Pessoa (13 mil pessoas). As pessoas conectadas nas Redes de Governança Solidária Local foram inscritas formalmente e informadas regularmente do andamento da implantação do programa, tendo a função de validar – ou não – tudo o que for produzido pelas respectivas Equipes de Articulação. Elas participaram das reuniões gerais e, sobretudo, das ações coletivas programadas. As pessoas conectadas nas Redes de Governança Solidária Local receberam capacitação, progressiva e permanentemente, pelos multiplicadores das suas Equipes de Articulação.

- Passo 4 - Seminários Visão de Futuro. A segunda tarefa da Equipe de Articulação foi realizar, com a ajuda do articulador e do seu supervisor, o seminário Visão de Futuro. Esse seminário foi desenvolvido como uma oficina, em que foram utilizados métodos participativos já largamente testados em iniciativas de desenvolvimento local. Os participantes foram estimulados a sonhar um futuro desejado para a região tendo como horizonte estratégico o prazo de 10 anos que coincide com o prazo para o alcance das Metas de Inclusão Social da Prefeitura de Porto Alegre sintonizadas com às Metas do Milênio da ONU. A partir desse seminário foi plantada a semente de uma comunidade de projeto em cada região. Uma vez elaborada participativamente uma visão de futuro coletiva pela Equipe de Articulação em cada região, esse sonho de futuro foi compartilhado com a Rede de Governança Solidária Local respectiva para ser validado.

- Passo 5 - Diagnóstico dos Ativos e Necessidades. A terceira tarefa da Equipe de Articulação foi realizar o diagnóstico dos ativos e das necessidades de cada região. A

elaboração desse diagnóstico é uma tarefa prática, feita com trabalho de campo e muitas oficinas, lançando mão de metodologias participativas já consagradas. Uma vez elaborado o diagnóstico pela Equipe de Articulação em cada região, ele foi compartilhado com a Rede de Governança Solidária Local respectiva para ser validado.

- Passo 6 - Plano Participativo e Metas. A quarta tarefa da Equipe de Articulação é elaborar, com base no Diagnóstico mencionado no passo anterior, o Plano Participativo e estabelecer as Metas a serem atingidas ao longo do tempo. Cada região escolherá o(s) seu(s) eixos prioritários de desenvolvimento e projetará as ações a serem desenvolvidas, dentro do horizonte temporal considerado, para atingir suas metas. Novamente aqui todo o produto final desse trabalho será submetido à Rede de Governança Solidária Local.

- Passo 7 - Agenda de Prioridades. A quinta tarefa da Equipe de Articulação foi formular a Agenda de Prioridades. Essa agenda decorre do Plano Participativo, mas incorpora também outras ações do poder público ou da sociedade local que estejam em curso ou previstas. Como nos outros passos de implantação do Programa, todos esses produtos foram validados pela Rede de Governança Solidária Local em cada região.

- Passo 8 - Celebração do Pacto pela Governança Solidária Local. A sexta tarefa da Equipe de Articulação foi organizar a celebração do Pacto pela Governança Solidária Local. Dessa celebração participaram todos os membros da Rede de Governança Solidária Local e todos os parceiros, governamentais, empresariais e da sociedade civil e das demais instituições de apoio e fomento que estiveram comprometidos com a realização da Agenda de Prioridades. O Pacto pela Governança Solidária Local também representa a formalização dos compromissos assumidos por todos os participantes na consecução das ações contidas na Agenda de Prioridades.

A partir dessas etapas, o Programa foi implantado e começou, em cada região, a realização propriamente dita da Agenda de Prioridades, o que envolveu a mobilização dos membros da Rede de Governança Solidária Local e seu engajamento nas equipes de trabalho que foram formadas.

Figura A1 - Fluxograma de Implantação do PGSL



Fonte: Feijó; Franco, 2008.

Conforme Feijó e Franco, a implementação da Governança Solidária Local como uma visão de governo e a instituição do programa que foi desenhado é um exemplo claro de que

não basta apenas uma idéia generosa. É necessário, segundo os autores, gerar um ambiente que seja capaz de mobilizar recursos humanos, financeiros, sociais, de conhecimento, para que seja possível trabalhar em cooperação, articular parcerias, somar esforços de modo que “o cidadão possa emergir em sua plenitude para comandar seu destino e a compartilhar as responsabilidades da construção do destino de sua cidade”. Isso não é algo que se consiga em pouco tempo, enfocam os autores. “A vantagem é que tão logo se percebe as potencialidades de uma proposta como esta poucos são os que estarão dispostos a abandoná-la. É um daqueles projetos que só tendem a ser aperfeiçoado” (FEIJÓ; FRANCO, 2008, p. 15).

4.3 O Orçamento Participativo na gestão de 2005 a 2008

O OP foi amplamente debatido durante o processo eleitoral, em 2004, e a coligação que venceu as eleições em Porto Alegre se posicionou pela sua preservação, ententendo-o como uma conquista da cidade. “*Nós fomos descobrindo que essa questão do Orçamento Participativo é muito cara para sociedade. O OP é uma forma democrática de definir o orçamento público e nós vimos que era preciso mantê-lo*” (PERUSSO).

Mesmo com a continuidade do OP, o organograma do novo governo apresenta algumas mudanças. Até o final de 2004, as instâncias responsáveis pelo OP 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 articulação com a comunidade e coordenação das reuniões do OP nas regiões e do Conselho do Orçamento Participativo (Fedozzi, 2001). Atualmente, os órgãos na prefeitura diretamente responsáveis pelo OP são a Secretaria de Coordenação Política e Governança Local 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, 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 OP não apresentou mudanças nos períodos de realização de cada etapa, conforme observação do ciclo mostrado pela atual administração em 2005/2006 (PMPA, 2006b) e mantido para o OP 2006/2007, ou seja, o calendário do OP, as reuniões e

pautas de cada etapa foram mantidos pela nova gestão, assim como era no OP administrado pelo PT, como mostramos no capítulo 3.

Mesmo não tendo apresentado mudanças de ordem estrutural, segundo o entrevistado Filomena, houve algumas alterações. O OP, para o entrevistado, foi mantido, somente no que é regimental, mas foi tirado o seu poder de articulação e discussão.

(...) ele foi desempoderado, ou seja, foi tirado dele o nível de discussão que se fazia muito além dos assuntos específicos da cidade, porque se discutia o mundo, as pessoas achavam legal e elas buscavam novas experiências. O OP, conseguiu cooptar as lideranças que tinham uma relação mais estreita com PT e, hoje, deixaram de ter. Essas pessoas passaram a ter uma ligação com quem está na gestão, talvez porque a ligação delas nunca tinha sido com o PT, sempre foi com o OP mesmo (FILOMENA).

O entrevistado Olegário corrobora as afirmações de Filomena. Ele diz que o Conselho do Orçamento ainda existe, assim como também estão acontecendo as assembleias públicas nas regiões de temáticas que elegem os conselheiros e as prioridades. Mas, segundo ele, o que se nota é uma mudança de qualidade. “Nós temos percebido e, não é uma percepção só subjetiva, tem acompanhamento, de que o OP perdeu de ser a centralidade do governo e está perdendo espaço. Não tem o mesmo grau de incidência da decisão sobre as políticas da cidade” (informação verbal). Olegário conta, ainda, que houve um esvaziamento no OP.

Eu vejo que o OP está esvaziado e perdeu muito o poder que ele tinha na cidade, era uma co-gestão, o executivo municipal, claro, não vai abrir mão das suas prerrogativas, mas com entendimento político junto com o Conselho do Orçamento e outros conselhos municipais discutiam e deliberavam o orçamento e um conjunto de políticas públicas. O OP se esvaziou por falta de vontade. No Estado Brasileiro, o executivo tem um papel muito forte, preponderante, é ele quem tem a caneta na mão (OLEGÁRIO).

Isso nos mostra que os governantes mantêm um certo grau de independência em suas decisões. Embora o OP e a GSL, com fios condutores diferentes, busquem conforme suas ideologias, a igualdade social, ela é praticamente impossível de acontecer, no conceito de teóricos como Schumpeter, pois sempre terá um grupo mais capacitado para assumir os cargos do poder. Pateman (1992) alerta que o poder de decisão final é da administração. Na sua visão, os cidadãos tendo a possibilidade de participar e de conseguir influenciar alguma política, já é válido para que haja a democracia participativa.

Busatto diz que o OP não foi desempoderado. Ele perdeu fôlego, pois os recursos do governo escassearam, principalmente nos últimos anos do governo do PT. “Com a crise fiscal da prefeitura, houve uma perda de participação, uma redução na participação, até uma perda de credibilidade porque as demandas não eram totalmente atendidas” (informação verbal). E a Governança foi uma maneira de buscar novos recursos da comunidade para se somarem aos recursos públicos e ajudarem a viabilizar coisas que o OP não vinha realizando, conforme Busatto.

Fedozzi (2007) enfoca que uma das inovações realizadas pela nova gestão da Prefeitura foi o Programa de Governança Solidária Local. Ele desenvolveu uma pesquisa visando conhecer a expectativa dos participantes do OP quanto ao seu futuro, já que Porto Alegre iniciaria uma nova gestão em 2005. Segundo o estudo, a maioria dos entrevistados acreditava que o OP não fora derrotado a partir da nova administração. Isso foi constatado em todas as situações investigadas (FEDOZZI, 2007)¹⁵. O maior percentual foi o dos que já foram conselheiros (78,3%) e do grupo com renda acima de 12 salários mínimos (78,4%). O menor percentual foi do grupo que “não conhece as regras do OP” (42%). Houve semelhança na avaliação entre os simpatizantes das duas coligações (situação e oposição) e também entre os que não têm preferência partidária. Entre os simpatizantes da Frente Popular, 58% entenderam que o OP não havia sido derrotado, contra 55,3% da coligação liderada por PPS-PTB e 55% dos que não tem preferência partidária. Além disso, 24% dos simpatizantes das duas coligações avaliaram que o OP havia sido derrotado (FEDOZZI, 2007).

Conforme Fedozzi (2007, p. 39):

Em síntese, pode-se inferir, em geral, que a percepção do público do OP – no contexto inusitado que se iniciou em 2005 – é que ele representa uma conquista que ultrapassa eventuais gestões administrativas ou partidos políticos. A realização das assembleias em 2005, sob nova gestão político-administrativa, estaria reforçando essa ideia. Se assim for, a conclusão se reveste de alta significância para a transformação da cultura política e talvez represente um dos maiores resultados do modelo iniciado em 1989.

Segundo Fedozzi, no momento em que essa pesquisa foi realizada, em 2005, o projeto ainda não havia se tornado prática real e por isso, “entendeu-se ser importante sondar o

¹⁵ As pessoas entrevistadas foram escolhidas pelo tempo de OP, nível de ensino, conselheiros e/ou delegados eleitos, falantes no OP, renda, conhecimento das regras, razões da participação, participação em entidades, preferências partidárias ou não.

público do OP quanto à sua expectativa sobre a futura relação entre as duas formas de participação” (FEDOZZI, 2007, p. 43). Os dados mostram que 31% dos participantes tinham ouvido falar na Governança. Como nos aponta Fedozzi, os simpatizantes dos partidos que formavam a Administração Popular (PT, PSB e PCdoB) são os que disseram “não” ter ouvido falar no projeto de Governança (68,8%). O autor conclui, então, que há a probabilidade de que os mais informados sobre a nova proposta de participação sejam aqueles que, em 2005, tinham vínculos mais densos e duradouros com o OP. “Esse dado reforça a idéia já comentada sobre a possível desconexão entre discursos partidários oficiais (e das lideranças militantes) e a ampla base social participante do OP” (FEDOZZI, 2007, p. 44).

A opinião majoritária com relação à expectativa sobre a relação entre a GSL e o OP foi a de que a Governança “poderá ajudar a melhorar o OP” (42,9%). Os outros 21% entenderam que ela “poderá prejudicar o OP”. No prefácio da obra de Fedozzi, o então secretário de Coordenação Política e Governança Local de Porto Alegre, César Busatto posiciona-se: “Se havia alguma dúvida sobre a permanência do OP em Porto Alegre e sobre seu futuro, penso que essa resposta sinaliza o quanto esse processo é capaz de sobreviver às tempestades e às altas temperaturas”.

Mesmo que a maioria dos participantes reconheça que a Governança poderá ajudar a melhorar o OP, alguns conselheiros, no início da nova gestão, ainda tinham uma visão desconfiada do que poderia ser o Programa de Governança, questionando inicialmente do que se tratava o Programa e solicitando alguns esclarecimentos do governo (ata 34/05)¹⁶, informando a fraca participação da comunidade na GSL em algumas regiões após a implantação (ata 27/05)¹⁷ e chamando a atenção para o Programa e para as possíveis consequências de sua implantação. Neste caso, a conclusão que os conselheiros chegaram foi que a GSL era outro OP (ata 27/05) sendo, então, um fórum de serviços (ata 34/05). Enquanto o OP canalizaria os investimentos (ata 34/05), a Governança seria um programa em que o governo estaria criando um elo com as comunidades.

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

¹⁶ Disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/ata_35.pdf

¹⁷ Disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/ata_27.pdf

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)

Com a Governança Solidária Local um novo orçamento foi gerado na busca de articular os recursos do governo e da comunidade favorecendo o desenvolvimento local e da inclusão social das regiões. Para isso foi necessário, em primeiro lugar, não restringir a participação cidadã apenas à disputa em torno de prioridades governamentais que atendam aos interesses particulares de um grupo, setor ou localidade.

O Programa mostra que ao invés de restringir as formas de participação popular para cobrar do Estado a realização dessa ou daquela ação, tendo como foco apenas o orçamento governamental, é necessário incorporar também o potencial da sociedade para descobrir e

desenvolver os seus próprios ativos e para dinamizar as suas potencialidades. Isso quer dizer que não é apenas cobrar, mas também propor. Não é apenas exigir, mas também fazer.

Esta soma, ordenada por um sonho de futuro, do orçamento da Prefeitura e deste novo orçamento, que é a mobilização dos recursos (não necessariamente financeiros) existentes na sociedade, se concretiza o verdadeiro Orçamento da Cidade.

(...) nós desenvolvemos o conceito de dois orçamentos, o da prefeitura, em que o OP decidia o destino deles; e o que eu chamei de orçamento da comunidade, que era um orçamento levantado a partir de situações de governança. O resultado disso era o orçamento da cidade ou do bairro, ou seja, a soma dos recursos mobilizados na comunidade mais a soma dos recursos do poder público viabilizados naquela comunidade via orçamento participativo. Esse orçamento da cidade era um fato novo porque demonstrava claramente que o OP e a Governança se somavam. Isso foi aos poucos conquistando simpatia pelos operadores, militantes e ativistas do OP que, num primeiro momento, viram a Governança como uma oposição (BUSATTO).

Para o entrevistado Filomena, a principal mudança do período anterior para o atual é a forma como os recursos são aplicados. Antes, os vereadores que questionavam sobre determinada obra, como por exemplo, o asfaltamento de uma rua, recebiam uma resposta de que esta demanda já estava alocada para ser executada com os recursos do OP. Hoje, conforme Filomena, não é mais assim. “O vereador consegue fazer a sua emenda, existe um espaço para que ele também emende o orçamento público” (FILOMENA).

4.4 Os resultados obtidos com o Programa de Governança Solidária Local

Embora a proposta da GSL já existisse, desde o final de 2004, em 2005 essa idéia começou a ser materializada e foi somente implantada organicamente a partir de 2006. A decisão inicial foi começar por uma territorialização já existente, herdada do Orçamento Participativo, que dividia a cidade de Porto Alegre em 16 regiões (e acrescentada mais uma: as Ilhas). Em cada uma dessas 17 regiões, a implantação do Programa previa uma metodologia básica de indução do desenvolvimento local, com a formação de uma equipe de articulação, composta por agentes de governança solidária local, capazes de animar uma rede de voluntários. Essa equipe de articulação, ampliada com os voluntários que se dispusessem a

realizar o trabalho, teria então que percorrer os passos da metodologia, já referidos no subcapítulo 3.2 (FRANCO, 2008).

De acordo com Franco (2008) há alguns aspectos que dificultaram ou continuam dificultando, até agora, a implantação da proposta. São seis esses fatores: 1) o número insuficiente de agentes, o perfil inadequado e a falta de qualificação para o trabalho dos agentes disponíveis; 2) a territorialização incorreta; 3) a ausência de um modelo eficaz de gestão e a falta de qualidade e de recursos de gestão; 4) a falta de recursos financeiros para expandir o Programa, divulgá-lo e implantá-lo nos bairros; 5) as várias ambigüidades políticas (ou político-ideológicas) da equipe; e 6) a inserção incorreta do Programa na estrutura de governo e a sua composição problemática.

Sobre os agentes do Programa, a fraqueza que no primeiro momento se revelou, foi o número muito reduzido de agentes de governança para fazer frente a uma implantação simultânea nas 17 regiões. O perfil, ainda, era bastante inadequado, pois em geral, os candidatos a agentes de governança que foram recrutados para o processo de capacitação, nas várias etapas e edições, não tinham preparo e postura técnica, ou seja, havia “insuficiência de formação anterior, vícios políticos – da velha política – acumulados, incapacidade de distinguir papéis técnico-pedagógicos de papéis políticos” (FRANCO, 2008, p. 50).

Com relação à territorialização, o autor acredita que o Programa de Governança não deveria ter adotado as regiões herdadas pelo OP. Segundo Franco (2008, p.51):

(...) a contingência de ter que começar o Programa por essas regiões artificiais (de certo modo forçada pela falta de quadros qualificados em quantidade suficiente para cobrir todos os 84 bairros da cidade), dificultou a consecução do mais importante objetivo do programa: a formação das Redes de Governança Solidária Local. Tais regiões, como se sabe, foram inventadas arbitrariamente e não expressam as culturas comunitárias nem as dinâmicas sócioterritoriais realmente existentes em Porto Alegre. Além de tudo, algumas delas são muito extensas, congregando vários bairros distantes, em alguns casos sem qualquer homogeneidade e sem relações mais significativas entre si [o velho centro de Porto Alegre, por exemplo, está na mesma região do bairro Moinhos de Vento].

No que se refere à gestão, não houve uma equipe profissional com capacidade para gerenciar o projeto, conforme enfoca Franco. Para ele, os esforços despendidos pelos principais responsáveis pela GSL, no sentido de “apagar incêndios” e “tapar buracos” em razão de insuficiências de gestão da Prefeitura, foram os fatores que influenciaram para que

não houvesse uma implantação e gestão eficazes. Ele destaca também a falta de recursos financeiros para começar a implementar o Programa e a inexistência de dinheiro, exigiria uma parceria mais efetiva com instituições capazes de operacionalizar tais ações, pois a Prefeitura não tinha condições de gerenciar essa mega-operação, que envolve a capacitação e a remuneração de dezenas de agentes. E não havendo condições para expandir o Programa de forma significativa e não dispondo de agentes mais qualificados, a GSL ficou restrita a algumas ações de parceria realizadas em algumas regiões. “A falta de ações de visibilidade e a dificuldade extrema de desencadeá-las nos anos de 2006 e 2007, praticamente fizeram com que o programa não existisse para a maioria da população de Porto Alegre” (FRANCO, 2008, p.51).

A entrevistada Perusso ratifica a posição de Franco e afirma que houve pouca divulgação sobre a GSL, pois segundo a entrevistada, essa ação de comunicação não estava entre as prioritárias. *“Acredito que se tivesse sido feita uma propaganda muito pesada, em torno das parcerias, chamando a responsabilidade do cidadão, talvez as pessoas entenderiam mais” (PERUSSO).*

Franco mostra que por trás de todo esse aparato, existia uma ambigüidade política que, algumas vezes, foi habilmente contornada, mas que não foi superada pela equipe responsável pelo Programa. Segundo o autor (2008, p.51):

(...) O atual Prefeito fez o compromisso de campanha de manter o Orçamento Participativo e – surpreendentemente para a nossa irresponsável cultura política – cumpriu o prometido. Antes de qualquer coisa é necessário elogiar tal decisão. Em geral os novos governos ignoram os programas implementados pelos governos anteriores, levando à tão indesejável descontinuidade administrativa. O fato do atual governo municipal de Porto Alegre ter mantido o OP, não apenas no discurso, mas para valer, foi um sinal inequívoco de espírito democrático e de responsabilidade administrativa de sua gestão. No entanto, desgraçadamente, o Orçamento Participativo é, em si, um programa problemático do ponto de vista das idéias-força que impulsionam a Governança Solidária Local e das novas práticas que ela quer desencadear.

Segundo ele, para que seja possível compreender essa problemática, é necessário analisar os esforços da implantação da GSL no contexto do OP. Como nos mostra Franco, o OP é uma iniciativa “estadocêntrica”, reivindicativa, adversarial e representativa, ou seja, delegativa. As decisões são tomadas em um processo assembleístico. Além disso, o ambiente

em que se realiza o OP pode ser considerado como algo que é reativo, restringindo a cidadania política à capacidade de mobilizar a população que lota as assembleias para cobrar tudo do Estado. A Governança Solidária Local propõe justamente o contrário. Tem o objetivo de apresentar novas idéias e alavancar novos recursos advindos da participação voluntária.

Franco (2008) afirma que o esforço da gestão atual em manter o OP sugou parte das energias necessárias para a implantação da GSL. Isso porque a realização de ambos os programas ficou a cargo de uma mesma equipe, que além de reduzida em seus quadros, era altamente qualificada em termos políticos, porém desprovida de instrumentos eficazes de gestão. E isso, de acordo com ele, foi ambíguo, pois um mesmo grupo de pessoas foi obrigado a impulsionar dois programas com as mesmas bases sócio-territoriais e, portanto, envolvendo os mesmos participantes, com pressupostos diferentes e, via e regra, contraditórios. Para Franco (2008, p. 53):

É claro que tal ambigüidade não foi totalmente negativa. Sem ela, não teria sido possível nem mesmo tentar elaborar e aplicar uma proposta tão inovadora como a da Governança Solidária Local. Se os membros da equipe não tivessem uma visão inovadora, o espírito aberto e a coragem para assumir uma proposta de vanguarda, certamente teriam apenas repetido o que já vinha sendo feito há 16 anos em Porto Alegre sob a denominação genérica e um tanto vaporosa (e enganosa) de “democracia participativa.

Outro ponto apontado por Franco é que houve resistências iniciais pelos militantes do OP às idéias e ao PGSL, como alguma coisa contrária, que tinha a intenção de substituí-lo. Segundo ele, esse esforço para superar tais resistências acabou colocando a equipe de trabalho pelos dois programas em uma pauta exaustiva, obrigando-a a ter de explicar, incessantemente, que “a nova iniciativa não vinha para acabar com a anterior, nem para enfraquecê-la e sim, pelo contrário, para lhe dar maior sustentabilidade (uma explicação, convenhamos, algo engenhosa, mas um pouco forçada)” (FRANCO, 2008, p. 52).

Busatto, em seu depoimento, relata que há três pontos, na sua visão, que dificultaram a implantação da GSL. Uma delas é o que ele chama de política adversarial, ou seja, contrária ao trabalho de cooperação, de solidariedade, de união entre as pessoas. Para ele, infelizmente, a política tal como é hoje praticada - pela maneira como os partidos se estruturam, pelo loteamento dos cargos públicos pelos partidos, pela verticalidade das estruturas partidárias,

pela questão eleitoral propriamente dita, isto é, cada um tentando buscar recursos e prestígio, da forma que for, para poder viabilizar seu projeto eleitoral -, está muito baseada no paradigma da disputa e do conflito. Por isso, ela é permanentemente um obstáculo para a implantação de um método de participação baseado na cooperação e na harmonia. *“As estruturas partidárias sabotam a Governança (...) e o grande problema da Governança é conseguir se desenvolver enquanto redes de governança, se isolando um pouco ou evitando que essas cunhas partidárias acabem prejudicando sua estruturação” (BUSATTO).*

Em segundo lugar, a falta de capacitação suficiente dos agentes. Assim como Franco, o entrevistado Busatto afirma que era necessário capacitar os agentes para articulação em rede, desenvolvendo cooperação. De acordo com o então secretário, a GSL não conseguiu avançar na capacitação, ou seja, *“nós não conseguimos fazê-la na quantidade e na qualidade que nós gostaríamos” (BUSATTO)*. Ele revela que as pessoas mais dispostos a isso são conhecidos como Cargos em Comissão (CCs). Porém, segundo Busatto, eles já vêm com uma cultura política partidária, já estão a serviço de um partido, de um político e, então, eles não conseguem se desprender dessa cultura. Isso dificulta a geração de ambientes comunitários e, muitas vezes, eles querem ir para a comunidade para fazer um trabalho em favor do seu próprio partido ou do político ao qual ele serve.

Nós conseguimos avançar mais onde nós identificamos agentes de Governança e os capacitamos ou já encontramos alguns capacitados nas próprias comunidades. Isso dá certo, também, quando você encontra servidores públicos de carreira que se impregnam desse espírito de Governança nas comunidades, por exemplo, servidores que já estão nas comunidades (BUSATTO).

E por último, Busatto acredita que a máquina pública deveria funcionar bem. Isso quer dizer que se a administração pública está fornecendo serviços de boa qualidade, há argumentos para chamar a comunidade para ser parceira e fazer sua parte. Se isso não acontece, a população questiona: *“Vocês querem que a gente participe, mas a parte mínima que vocês devem fazer, vocês não fazem?” (BUSATTO)*. Perde-se, assim, conforme Busatto, a capacidade convocatória. E o entrevistado continua: *“O PGSL de Porto Alegre nasceu a partir de uma iniciativa pública e é influenciada pela qualidade com que o governo presta seus serviços à comunidade. Em localidades onde o governo atua de forma satisfatória para a cidade, ela tende a florescer mais” (BUSATTO)*.

Franco (2008) mostra que um ponto positivo do programa foi que em várias regiões da cidade foi possível incorporar lideranças vinculadas ao OP nas redes de Governança Solidária Local, inclusive fazendo com que recursos orçamentários decididos por meio do OP fossem colocados como insumos para projetos locais de desenvolvimento. Busatto acrescenta que nas experiências de Governança bem sucedidas, houve a participação de todos os setores da sociedade. “Quando isso não aconteceu, quando as comunidades não foram capazes de trazer o empresariado ou governo elas não tiveram sucesso”.

A entrevistada Perusso afirma que um obstáculo foi convencer as pessoas a pensarem o que queriam para sua região para dez anos, ou seja, estabelecerem compromissos por meio dos pactos pela Governança Solidária Local. Ela relata que todos estão acostumados a resolver os problemas que são imediatos e, por essa razão, houve uma certa dificuldade dos participantes em definir as metas para uma década. Mas, apesar dessa objeção, conforme Perusso, todas as 17 regiões do município de Porto Alegre conseguiram, no final de 2006, fazer seus diagnósticos e planejamentos. Mas apenas seis regiões finalizaram todo o processo e concluíram seus pactos, estabelecendo projetos, definindo os parceiros, a agenda de desenvolvimento e o cronograma de cumprimento das ações.

Como nos conta Perusso, a região que mais se destacou em toda essa metodologia foi a Nordeste de Porto Alegre que abrange o bairro Mário Quintana. Com uma população de 28.500 habitantes e uma renda média de 2,6 salários mínimos¹⁸, a localidade é vista como uma das mais violentas e de grande vulnerabilidade social em Porto Alegre, segundo Perusso.

Nessa região, moradores, organizações não-governamentais, empresários e a Prefeitura deram um passo decisivo para o futuro da região: assumiram o compromisso de executar as ações que incluem a construção de um Centro de Recondicionamento de Computadores, a realização de cursos de capacitação sobre gestão para o desenvolvimento local e a implementação do fundo local de incentivo à captação.

A governança pode ser considerada como o “padrão ou estrutura que emerge num sistema político como resultado comum de uma intervenção, que interage em esforços de todos os atores envolvidos” (tradução nossa). (KOOIMAN, 1999, p. 258). Para o autor, o mundo político é marcado por estratégias de co-gestão, a co-regulação, bem como as parcerias público-privado.

¹⁸ Informações disponíveis em http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/default.php?p_sistema=S&p_rop=6.

Outro resultado positivo do Programa é intangível, mas mesmo assim, cabe ressaltar, como nos mostra Franco (2008, p. 60):

(...) Nas localidades em que chegaram as idéias e as práticas impulsionadas pela Governança Solidária Local, criou-se um novo clima, mais leve, mais amigável, mais gentil e menos emburrado, mais cooperativo e menos competitivo-adversarial, mais propositivo e proativo e menos reativo e reivindicativo. E, sobretudo, estão sendo gerados uma nova consciência e um novo conjunto de práticas democráticas baseadas no estímulo à inteligência coletiva das comunidades para a promoção do seu próprio desenvolvimento. (...) penso que a cidade de Porto Alegre, seja qual for o desfecho desse processo, jamais será a mesma depois da experiência da Governança Solidária Local.

O entrevistado Olegário percebe que o projeto de Governança Solidária não foi bancado pelo governo. Perusso ratifica, em seu depoimento, dizendo que a Governança não era um conceito de governo, assim como foi o OP. Segundo a entrevistada, foi difícil fazer com que o governo entendesse que a Governança também era um jeito de trabalhar.

Olegário vai além e afirma que a Governança é uma desobrigação do Executivo, pois, segundo ele, as responsabilidades são transferidas para outros atores sociais. “(...) *you não vai criar um governo para atender um conjunto de demandas atrasadas e dizer para os parceiros que são eles que vão executar*” (OLEGÁRIO). No OP, o Estado, segundo ele, chamava a população para discutir e deliberar em conjunto. O Estado, assim, abdica uma parcela de seu poder. Mas como vimos no capítulo 2, o Estado sendo soberano permanece em posse de seu poder sempre (BODIN, 1955). Não há a possibilidade de existir dois soberanos num mesmo domínio (ROUSSEAU, 2006).

O entrevistado Busatto acredita que era necessário dar um passo à frente, colocar no debate político o conceito de co-responsabilidade.

Embora o OP tivesse algum embrião deste conceito, porque tinha algumas coisas do OP em alguns lugares da cidade que acabavam gerando um espírito de co-responsabilidade, isso era muito tênue, a marca do PT era reivindicatória e como tal nós achávamos que era ainda um modelo pobre de democracia porque ainda estava baseada na idéia de que quem finalmente faz as coisas é o governo (BUSATTO).

É importante ressaltar que existe uma separação da sociedade, isto é, ou as esferas são públicas ou privadas (BOBBIO, 2001). É preciso atentar, ainda, que o papel da sociedade civil não é concentrar as funções do Estado. Se as funções da sociedade civil e da política

fossem unificadas, poderia haver o que Cohen e Arato (2000) chamam de uma “justaposição rígida entre a sociedade civil e o Estado”. Portanto, conforme Coutinho apud Gramsci (1999), o Estado é formado pela sociedade política e pela sociedade civil, que estão sempre interagindo.

O entrevistado Olegário opina que a Governança queria buscar parceiros que tivessem a função de assumir responsabilidades. *“Acho que a iniciativa privada, ela pode pontualmente assumir determinadas questões, mas eles pretendiam passar parte de responsabilidade do governo municipal para a população” (OLEGÁRIO).*

O caminho então é a parceria. Para Olegário, as parcerias sempre existiram nas gestões do PT. Só que em assuntos pontuais. Filomena ratifica e diz que existiam alguns empreendimentos feitos na época em que o PT estava na prefeitura que foram firmados através de parceria, com a participação da iniciativa privada. Um exemplo, segundo Filomena, é a iniciativa da RBS em fazer o Anfiteatro Pôr-do-Sol.

Busatto sustenta que, não foram realizadas, na gestão do PT, as obras das creches comunitárias e que com a introdução do conceito de Governança, nesta área de educação infantil, foi possível levantar os recursos com as empresas para construir as creches. Segundo ele, as comunidades assumiram a gestão da instituição e o governo doou o terreno e depois forneceu os convênios, por meio da Secretaria Municipal de Educação, para legalizar o funcionamento. *“Assim aconteceu na área do meio ambiente, da limpeza urbana, da economia local, geração de trabalho e renda. A Governança veio para se somar ao OP trazendo recursos novos que o OP não tinha. E a Governança acabou viabilizando obras do próprio OP.”(BUSATTO).*

Olegário discorda deste ponto e opina que as creches comunitárias foram feitas, pelo o que ele percebe, com recursos do próprio orçamento. *“Eu não vi nenhuma empresa, alguma instituição que foi lá e buscou recurso. Eles alardeiam que as creches comunitárias foram feitas com a Governança, mas para mim saiu do orçamento da prefeitura” (OLEGÁRIO).*

Ao começar a pergunta sobre as ações desenvolvidas pela Governança, enfocando que as creches comunitárias foram a grande realização da atual gestão de Porto Alegre, Filomena responde sem mesmo ter havido a conclusão da questão:

É, o grande feito da governança tirou a luz do meu edifício, porque eles deram dois andares para uma obra que a Capa Engenharia fez na frente do Colégio Americano, em troca de construir a creche do Timbaúva. Quando eu saí da prefeitura, todos contratos para a construção das creches comunitárias estavam assinados. Com 5 milhões de reais se fazia

tudo. Só que eles preferiram chamar novos atores e dar outro nome para esta gestão. Sob o ponto de vista político e quem está na gestão atualmente o discurso com relação à construção das creches comunitárias foi muito acertado, foi perfeito, muito bem elaborado. Na visão das comunidades se tornou uma solução que não se teria solução por outra ferramenta. Criou-se a imagem de que aquilo criou a solução. Só que isso é limitado. Quantas empresas farão creches para gestão pública? Quantas empresas estarão dispostas, ainda mais num período de crise, investir recursos numa demanda do governo? (FILOMENA).

Busatto finaliza sua entrevista dizendo que a GSL ainda não se estabeleceu como uma conquista da cidade. É vista assim para algumas comunidades onde o Programa foi bem sucedido.

Acredito que pela força muito grande do OP, a Governança ainda se confunde, há uma barreira cultural. Estamos ainda muito influenciados pela visão de que o Estado é que deve fornecer. O cidadão é um cliente que paga seus impostos, suas taxas e, portanto, deve ser bem atendido. Essa cultura da sociedade civil ser protagonista do desenvolvimento da cidade não é um assunto do governo, mas é um assunto de todos nós. Essa visão nova que a Governança propõe ainda não é predominante. O OP teve dezesseis anos e a Governança está agora iniciando seu quinto ano. Eu não sei realmente qual será o seu futuro, mas de qualquer maneira este espírito que a Governança propõe de cooperação, essa visão de que quem constrói a cidade somos nós cidadãos, acredito que é a tendência da democracia que vem aí no mundo inteiro (BUSATTO).

Para Pareman (1992), o poder público deve promover parcerias, articulando recursos entre o Estado e a iniciativa privada, para juntos, determinar as prioridades a fim de racionalizar esforços. Segundo a autora, não deve-se somente firmar parcerias, mas é necessário atentar para o cumprimento de compromissos e co-responsabilidades entre todos os envolvidos. E foi esse o espírito da Governança. Trabalhar em conjunto com esses atores, empresários, lideranças sociais, dirigentes públicos e de organizações da sociedade civil, buscando alcançar resultados de maneira eficaz para que as comunidades fossem atendidas nas suas demandas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Antes de discorrermos sobre as conclusões deste estudo, cabe ressaltar que o objetivo desse trabalho não foi descobrir qual o melhor programa, se o OP ou a GSL. A proposta foi verificar no que se diferem as propostas, procurando deixar claro, que a participação é diferente nos dois casos.

A administração de José Fogaça, eleito para seu primeiro mandato, em 2004, firmou o compromisso de manter o Orçamento Participativo como programa de governo, mesmo que esse modelo de democracia participativa estivesse ligado à história e à política do PT. De reconhecimento internacional pela sua forma inovadora de gerir os recursos públicos, estabelecendo relações entre o Estado e a sociedade, o OP foi estratégico na gestão Fogaça, para a conquista de apoio nas bases do governo e, como prometido em campanha eleitoral, teve início em janeiro de 2005. À gestão pública participativa foi dada continuidade e foram utilizadas as mesmas diretrizes da administração anterior, ou seja, o funcionamento do OP foi mantido e a posição do governo foi pela manutenção e pelo apoio ao OP em sua totalidade.

Um outro estilo de governo, entretanto, foi apresentado à sociedade pelo prefeito José Fogaça. Era a Governança Solidária Local, baseada em conceitos da Nova Administração Pública, como cooperação, responsabilidade social, capital humano e social, consenso e pluralidade. A proposta era a articulação em nível local - utilizando-se das mesmas regiões do OP - de vários atores sociais, formando as redes solidárias na busca de autonomia para o atendimento das demandas, planejamento de futuro e desenvolvimento. A Governança foi apresentada como um Programa que surgiu para somar e dar continuidade ao OP, mas mesmo com essa premissa, foi muito criticada por aqueles que perceberam poder haver uma possível substituição do OP como modelo de participação.

O governo sempre se posicionou afirmando que o OP e a GSL andam juntos, mas analisando os dois programas, reforçamos o entendimento de que os dois estão em disputa como ações de participação da sociedade. Um dos fatores que nos faz entender desta forma são as responsabilidades que cada programa tem para atender as demandas sociais. Enquanto no OP há um maior comprometimento do Estado em aplicar os recursos públicos arrecadados pela prefeitura em obras que a própria sociedade interpreta como necessário, na GSL a responsabilidade são de todos: Estado, iniciativa privada, organizações sociais, comunidade. É a parceria entre esses atores que faz com que as demandas sejam atendidas. Não está em questão aqui qual dos dois programas é melhor, é mais eficaz, pois os encaminhamentos adotados por cada um são distintos, são ideologias diferentes – o OP pende para a social

democracia e a GSL tem o enfoque neoliberal. Por essa razão, é difícil que ambos se somem, como afirma a atual gestão. Como nos mostra Giddens, os neoliberais buscam encolher o Estado e os social-democratas querem expandi-lo.

O Executivo é a instância de decisão máxima na democracia participativa. E desta forma, manter um programa e não o outro está relacionada à estratégia que os atores políticos pensam em adotar. E percebemos que o OP foi mantido muito mais por um jogo eleitoral e por uma promessa de campanha do que propriamente pela vontade política. Por essas questões, podemos concordar com os dois entrevistados petistas, apresentados neste trabalho, de que a atual gestão enfraqueceu o OP.

Verificamos que as ações mediadas pela GSL atendem sim às demandas das comunidades, mas há discussões que também podem estar contempladas no OP, como é o exemplo das creches comunitárias citadas no capítulo 4. Isso reforça que, de fato, há uma sobreposição entre os programas.

Analisando o funcionamento do OP e da GSL, verificamos que, no primeiro, há uma maior responsabilidade do Estado, da participação efetiva no espaço público dos cidadãos e do papel da sociedade civil. Na segunda, existem vários atores envolvidos, há autonomia das regiões e a possibilidade de não precisar perpassar todo o processo de decisões sobre o orçamento.

É fato que reunir a iniciativa privada, empresas que se denominam socialmente responsáveis para investir em uma determinada região e atender uma demanda, como por exemplo, a construção de creches comunitárias, é muito mais ágil do que disputar essa demanda em um fórum. Isso porque nem sempre se alcançam os resultados esperados ou não há recursos suficientes, mesmo que a comunidade, como portadora de direitos, eleja esta obra como prioridade.

Há uma real diferença entre os dois programas como modelos participativos. O OP é uma ferramenta que promove a discussão e, com isso, busca decisões junto com a sociedade sobre a destinação de recursos orçamentários. A GSL também promove o debate, mas realiza articulações e parcerias entre os atores sociais para a execução de obras. Podemos pensar que a GSL surgiu como uma iniciativa criativa para continuar atendendo às demandas da sociedade, sem sobrecarregar os recursos da prefeitura, uma vez que estão ficando escassos. Mas podemos, também, pensar que com as parcerias estabelecidas para o atendimento das demandas sociais, como é a proposta da GSL, pode haver a desobrigação do Estado. Se as demandas da sociedade forem plenamente atendidas pela Governança, a discussão, a decisão e todo o processo do OP, de uma maneira geral, não teriam mais razão para existir.

Acreditamos que o OP, como uma conquista da cidade, tem a seu favor o fato de continuar sendo um programa reconhecido além das fronteiras brasileiras. O que torna a cidade conhecida como um ícone da democracia participativa. A GSL, por sua vez, ainda é recente e não conta com resultados tangíveis como o OP. Porém, a longo prazo, se houver uma efetiva implementação da Governança nas regiões de Porto Alegre, podemos concluir que talvez haja uma sobreposição evidente das demandas do OP pelas da Governança, uma vez que, como mostrado anteriormente, são programas de natureza política diferentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, R.N. **Inventing local democracy. Grassroots politics in Brazil**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2000.

_____. From clientelism to cooperation: local government, participatory policy and civic organizing in Porto Alegre, Brasil. *Politics & Society*, v. 26, n., p. 511-537, 1998.

ARON, Raymond. **As etapas do pensamento sociológico**. 5. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública em Habermas e Rawls**. Belo Horizonte, 2000. 30p. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/anpocs00/gt19/00gt1912.doc>. Acesso em: 15 de abril de 2008.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. SP: Cortez, 2003, p. 13-60.

_____. **Além da dicotomia Estado/Mercado**. *Novos Estudos Cebrap*, nº 36, 1993, p.213 – 222.

ALVAREZ, S., DAGNINO, E., ESCOBAR, A. O cultural e político nos movimentos sociais latino-americanos. In_____(Orgs) **Cultura política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. p.15-57

BAIERLE, Sérgio G. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In_____(Orgs) **Cultura política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. p. 185-220.

BARROS, Alberto. **A teoria da soberania de Jean Bodin**. São Paulo: Unimarco, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 4. ed. São Paulo: Brasiliense, 1993.

_____. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

BODIN, Jean. **Six Books on the Commonwealth**. Oxford: Basil Blackwell Oxford, 1955. Disponível em: http://www.constitution.org/bodin/bodin_.htm. Acesso em: 25 de abril de 2008.

- BOHMAN, James. La democracia deliberativa y sus críticos. *Metapolítica*, México, v. 4, n. 14, p. 48-57, 2000.
- BOVAIRD, T.; LÖFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, v. 69, n. 3. 2003.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública à gerencial. *Revista do Serviço Público*, Brasília: ENAP, v. 120, n. 1, jan-abr 1996
- BUSATTO, César; Vargas, Plínio Zalewski. **Governança Solidária Local: fundamentos políticos da mudança em Porto Alegre**. Porto Alegre: 2004.
- BUSATTO, César. **Governança Solidária Local: desencadeando o processo**. Porto Alegre: 2005. Disponível em:
<http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/gsl_desencadeando_o_processo.pdf>. Acesso em 15 de agosto de 2008.
- CHAUÍ, Marilena. **Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.
- COHEN, Joshua. Procedure and substance in deliberative democracy. In: BOHMAN, James; REHG, William. **Deliberative democracy: essays on reason and politics**. Massachusetts: Institute of Technology, 1999.
- COHEN, Jean L. e ARATO, Andrew. **Sociedad civil y teoria política**. México: Fondo de Cultura Económica, 2000.
- _____. **Civil society and political theory**. MIT Press, 1992. Prefácio, introdução, cap. 9 e 10.
- COLE, G. D. H. **Historia del pensamiento socialista**. 3. ed. México, D.F. : Fondo de Cultura Económica, 1964. 2 v.
- COUTINHO, Carlos N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática**. Rio de Janeiro: Zahar, 1989.
- DIAS, Marcia R. **Hegemonia e polarização**. A reconfiguração de forças políticas no município de Porto Alegre (1988 a 2000). *Civitas*, Porto Alegre, ano 2, n.1, p.157-179, 2002.
- _____. **Desejo de mudança**. Das motivações e razões que levaram à derrota do PT em Porto Alegre nas eleições de 2004. *Civitas*, Porto Alegre, ano 2, n.2, p. 237-257, 2008.
- DINIZ, Eli. Globalização, **reforma do Estado e teoria democrática contemporânea**. São Paulo em Perspectiva, v. 15. n. 4, 2001.
- FEDOZZI, Luciano. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007.

_____. **Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

_____. Orçamento participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In FISCHER, Nilton B., MOLL, Jaqueline (Orgs.) **Por uma nova esfera pública : a experiência do orçamento participativo.** Petrópolis : Vozes, 2000. p. 37-82.

FEIJO, Jandira; FRANCO, Augusto (Orgs.) **Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre.** Porto Alegre: Edipucrs, 2008.

FUNG, Archon; WRIGHT, Erik. **Experimentos em democracia deliberativa.** Revista Sociologias, Porto Alegre, v. 1, n.2, p. 100-143, jul. 1999.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **O Protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias.** São Paulo: Cortez, 2005.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural na esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

HELD, D. **Modelos de democracia.** Belo Horizonte: Paidéia, 1995.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou, Matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil.** In Coleção os Pensadores. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (INESC). **Manual de orçamento público.** Brasília, 2006.

KISSLER, L.; HEIDEMANN, F. G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 3, mai./jun. 2006.

KOOIMAN, J. **Social-political governance: overview, reflections and design.** Public Management, 1999.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Técnicas de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a Experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** 2002. 215f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Unicamp, Campinas, 2002.

MACPHERSON, C. B. **Democracia liberal: origens e evolução.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MANIN, Bernard. **As metamorfoses do governo representativo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, n.29, 1995.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo.** Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

MONTORO, André Franco. **Participação: desenvolvimento com democracia**. São Paulo: Nossa Ed., 1990.

MOUFFE, Chantal. **Por um modelo agonístico de democracia**. Revista de Sociologia e Política, Nº 25, p. 11-23, nov. 2005

CABANNES, YVES. **Los Presupuestos Participativos: Una Contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milênio**. Disponível em <http://www.op-portugal.org/recursos.php?id=306>. Acesso em 12 de outubro de 2008.

PAOLI, Maria Célia e TELLES, Vera da Silva. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In ALVAREZ, S., DAGNINO, E., ESCOBAR, A. **Cultura política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000. p. 103-148

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PMPA. **Governança Solidária Local. Documento-de-referência**, 2005.

_____. (2006a). Órgãos Coordenadores do Orçamento Participativo. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/default.php?reg=3&p_secao=36. Acesso em 08 de setembro de 2008.

_____. (2006b) Ciclo do Orçamento Participativo. Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/ciclo_do_op2006_.ppt. Acesso em 08 de setembro de 2008.

PRZEWORSKI, Adam. **Democracy, accountability and representation**. Cambridge (UK): Cambridge Univ., 1999.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2002.

ROMMEN, Heinrich A. **O estado no pensamento católico: tratado de filosofia política**. São Paulo: Paulinas, 1967. .

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Campinas: Russell, 2006.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: _____ (Org). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39-82.

- SARTORI, Giovanni. **Teoria democrática**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1965.
- _____. **Teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994. 2 v.
- SCHERER-WARREN, Ilse. **Redes de movimentos sociais**. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1996.
- SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.
- SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da participação popular**: análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. 2001. 381f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre, 2001.
- SOBOTTKA, Emil; SAAVEDRA, Giovanni; ROSA, Viviane da. Legalidade, legitimação e democratização no orçamento público estadual. In STRECK, D. ; EGGERT, E.; SOBOTTKA, E. **Dizer a sua palavra: educação cidadã, pesquisa participante, orçamento público**. Pelotas: Seiva, 2005, p. 55-84.
- SOBOTTKA, Emil. **Orçamento participativo. Conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo**. Civitas, Porto Alegre, v. 4, n.1, p. 95-110, 2004.
- TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. **Organizações não-governamentais entre a justiça social e a eficiência gerencial: armadilhas, perspectivas e desafios da modernização das políticas públicas locais**. Civitas, Porto Alegre, v.2, n.1, p.97-121, 2002.
- TOCQUEVILLE. Aléxis de. **A democracia na América**. In Coleção Os Pensadores. São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- TOURAINÉ, Alain. **O que é a democracia?**. Petrópolis : Vozes, 1996.
- WASELFISZ, Julio Jacobo et al. **Nos caminhos da inclusão social: a rede de participação popular de Porto Alegre**. Brasília: Unesco, 2004.
- WAMPLER, Brian. Orçamento participativo: uma explicação para a ampla variação dos resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs) **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo**. SP: Cortez, 2003, p. 61-86.
- YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO A

MARI PERUSSO

Entrevista realizada com a ex-coordenadora geral da Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local de Porto Alegre

Entrevistador – Como surgiu o Programa de Governança Solidária Local?

Mari Perusso - Na campanha do Fogaça, em 2004, nós do PPS, já em 2003, condenados pelo Busatto, trabalhávamos muito a questão da responsabilidade social. E pensamos que poderíamos agregar esses valores e, então, planejamos um arcabouço de qual seria o papel de um ente público como alavancador de políticas públicas para trabalhar esses conceitos. Como um dos grandes papéis do PPS é trabalhar essa questão do poder local, está no estatuto desde partido, foi uma boa oportunidade para se desenvolver essa idéia que nós não poderíamos fazer em nenhum outro partido, pois havia esse arcabouço nos documentos do partido, de dar esse empoderamento ao desenvolvimento da localidade. Então juntou isso com essa experiência que a gente tinha de responsabilidade social, do Dia da Solidariedade e, principalmente, da Comissão que trabalhava responsabilidade social do poder público. Então, nós criamos um conceito novo chamado de Governança Solidária Local que trabalharia o desenvolvimento dentro dos conceitos de cooperação, participação, parceria entre todos os atores da sociedade como o poder público, as esferas estadual e municipal federal, as empresas e os cidadãos. Esse é o primeiro ponto. O segundo é que nós, aqui no partido, para chegar a uma idéia do que seria uma administração para a ganhar a eleição, nós fizemos um seminário chamado Olhares sobre Porto Alegre que debateu vários assuntos com a presença de pessoas da prefeitura da época. Como a gente olhava esses problemas, como gente que estava prefeitura e gente que estava na sociedade viam a cidade? O que nos capacitou muito para trabalhar essa questão da pluralidade e exercer o diálogo com setor. E nós fomos descobrindo que essa questão do OP era muito cara para sociedade e foi um debate interno no governo do Fogaça durante muito tempo.

Entrevistador – E por isso que o OP foi mantido?

Perusso – O OP é uma forma democrática de definir o orçamento público e nós vimos que era preciso manter o OP. O OP não é a mais do PT, é da sociedade. As comunidades se libertaram muito do padrinho político, de ter um benfeitor na vila, na comunidade. Na minha opinião, o OP tem um problema que é a questão da manutenção, ou seja, iluminação, tapar o buraco da rua. Essas coisas não precisam esperar para serem decididas em um fórum. É obrigação da prefeitura. E como o nosso programa separava os orçamentos, ele foi dividido em Secretaria de Gestão que trabalharia o governo internamente e a Secretaria de Governança que trabalharia o governo para a sociedade. Havia a questão do OP, o incremento ao OP e nós chamamos de Governança Solidária Local, que na nossa visão, era um avanço ao OP, uma estratégia para que a comunidade, os bairros pudessem pensar o seu futuro, buscar outros parceiros, uma visão mais planejada e quando precisassem de orçamento público do município entraria o OP. O OP continuou e destensionou a sua relação com a Governança e a Governança veio para fortalecer e trabalhar redes sociais que já existiam na cidade.

Entrevistador – E como foi feito esse trabalho?

Perusso - Nós trabalhamos o ano de 2005 desenvolvendo uma metodologia que se adaptasse a Porto Alegre que é uma cidade extremamente associativista e participativa. Ao final de 2005, foi criado o Comitê Gestor Local que era o governo descentralizado na ponta das 17

regiões, discutindo os problemas, as obras do OP, incentivando ações de Governança e cuidando dos programas de territorialização das políticas públicas. Então, em 2006, nós começamos a trabalhar essa visão estratégica das regiões. Qual era o sonho de futuro dessas 17 regiões em dez anos? Isso foi muito difícil, as pessoas pensarem o que querem para sua região, para dez anos, e não identificar os problemas imediatos do ontem e do hoje. Houve articuladores que buscaram se reunir e se organizar na sociedade, era aberto para qualquer pessoa participar. Isso foi muito difícil porque a prestação de serviços é muito insuficiente e o poder público como indutor de uma política, precisa estar bem nesta outra ponta porque ele vai e se apresenta como uma obrigação sua de prestar um serviço de qualidade. Apesar dessa dificuldade, nós conseguimos estabelecer isso em todas as regiões no final de 2006. Um diagnóstico, planejamento e finalmente seis regiões conseguiram fazer o pacto que é estabelecer projetos para as regiões, ter parceiros, ter uma agenda e cronograma de cumprimento. A sociedade assume para si um processo e o poder público deixa que a sociedade assuma. E o poder público começa a questionar, só que isso não é da prefeitura, ela era apenas uma indutora e a sociedade tomou para si. É bom que seja assim, que a comunidade estabeleça parcerias, que busque novos parceiros privados e que ande sozinha. Isso potencializa o desenvolvimento para não ficar atrelado, não dependendo apenas da injeção do recurso público, porque se falta o recurso público para o projeto? Esse era o grande gargalo do ponto de vista dos projetos.

Entrevistador – Existe alguma região que se destaca na Governança?

Perusso - A região Nordeste é a mais avançada, com uma agenda de desenvolvimento. A coordenação de qualquer projeto na região deve ser da sociedade civil. A empresa não entra apenas com um capital financeiro, mas também com seu capital humano que reescreve o projeto junto com aquela região. Não é buscar um patrocínio, mas trazer a empresa para fazer juntos.

Entrevistador – Por que você acha que poucas regiões conseguiram ir em frente com a Governança?

Perusso - Esse processo da Governança leva muito mais tempo do que a gente imaginava que poderia ser. O OP teve dezesseis anos. A Governança foi para o seu quinto ano. Acho que também a Governança teve muito pouca divulgação, a sociedade acabou não sabendo disso porque não era um ponto central na comunicação da prefeitura. Acredito que se tivesse sido feita uma propaganda muito pesada, em torno das parcerias, chamando a responsabilidade do cidadão, talvez as pessoas entenderiam mais. A diferença é que o OP era um conceito de governo e a Governança não era. Foi uma luta diária para que todo governo entendesse que isso era também um conceito de trabalhar.

ANEXO B

CÉZAR BUSATTO

Entrevista realizada com o ex-secretário de Coordenação Política e Governança Local de Porto Alegre

Entrevistador – A prefeitura de Porto Alegre iniciou uma nova gestão em 2004. Por que manter uma política que foi a marca do PT?

César Busatto – Nós tínhamos muito claro que a participação democrática que existia na cidade através dos Conselhos do Orçamento Participativo, Fórum, Comitês, articulações de todo tipo, eram incompatíveis com uma estrutura de gestão vertical setorializada e nós precisávamos fazer com que esses limites fossem rompidos e pensássemos numa nova forma de gestão. Nós vimos que o OP era uma metodologia de participação interessante, mas basicamente reivindicatória, ligada ao poder público com o intuito de extrair recursos para a prioridades sociais, o que é extremamente positivo, mas nós não víamos o OP como uma co-responsabilidade das comunidades para que elas se sentissem artífices de desenvolvimento, das melhorias, e não apenas o poder público e seus recursos como os artífices dessas melhorias. Então nós achávamos que era preciso dar um passo à frente, introduzir na participação democrática o conceito de co-responsabilidade, conceito que nós chamamos de co-gestão. Embora o OP tivesse algum embrião deste conceito, porque tinha algumas coisas do OP em alguns lugares da cidade que acabavam gerando um espírito de co-responsabilidade, isso era muito tênue, a marca do PT era reivindicatória e como tal nós achávamos que era ainda um modelo pobre de democracia porque ainda estava baseada na idéia de que quem finalmente faz as coisas é o governo. A população vai demandar junto ao governo para o que se chamava de inverter as prioridades. Os recursos irem para os mais pobres e menos para os ricos. Nesse aspecto, acho que o OP teve um papel importante. Eu reconheço isso, agora no aspecto de desenvolver um espírito democrático mais profundo, que veja nas pessoas e na sociedade o protagonista do desenvolvimento e não no estado como é um modelo tradicional, o OP não era ainda um processo capaz de dar conta dessa questão. Então, a governança vem como uma maneira de comprometer a mesma comunidade que participava do OP, mas outros segmentos que não participavam, comprometer você com a gestão do próprio desenvolvimento, vendo o Estado não apenas como uma fonte de recurso para fazer sua responsabilidade, isso nós reconhecemos, é necessário, mas um Estado parceiro, um interlocutor para gerar iniciativas de melhorias de responsabilidade e de desenvolvimento local.

Entrevistador – Esses conceitos foram baseados em New Public Management, a exemplo de países como a Austrália, Nova Zelândia?

Busatto - A Governança foi baseada fundamentalmente no conceito de responsabilidade social que era um conceito que eu já vinha trabalhando e aprendi esse conceito com o desenvolvimento empresarial, que introduziu esse conceito de responsabilidade social nas empresas. Eu pensava: Por que não a responsabilidade social de todos os cidadãos? Não basta as empresas, tem que ser os cidadãos e os governos também socialmente responsáveis. Alguns me questionavam: Mas que absurdo, um governo socialmente responsável? O governo é por excelência socialmente responsável e eu respondia: Não, não é. O que tem acontecido com os governos, a maneira como os recursos públicos são utilizados, olha o descompromisso com um bem público e com o interesse comum da sociedade colocando na verdade a sociedade em último lugar. Na medida em que vamos percebendo que somos todos socialmente responsáveis, que o planeta é um só, que a cidade é uma só, nós vivemos neles, é

a extensão da nossa própria casa e se nós quisermos viver felizes nós devemos cuidar dela. E isso começou a gerar a necessidade de uma nova articulação que trouxesse todos para o trabalho em conjunto para exercerem a sua responsabilidade social. Foi daí que nasceu o conceito de Governança. Quando conceito foi gerado nós tínhamos também a preocupação de despartidarizar as nossas propostas porque havia uma marca do PT no Orçamento Participativo. Na medida em que eles criaram essa metodologia que durou dezesseis anos, isso também fazia com que os outros partidos tivessem outros tipos de simpatias partidárias, acabassem ou não participando ou até se confrontando com o OP. Então, a Governança foi também uma tentativa de criarmos um conceito de envolver a participação de todos, uma democracia participativa comunitária, mas totalmente despartidarizadas, porque ela nasce com a preocupação de que todos estejam envolvidos não importando a ideologia, a preferência partidária. Nós conquistamos a adesão da classe média que geralmente não participava do OP, do empresariado, segmentos religiosos aqueles segmentos mais empobrecidos que também pelas pesquisas não participavam.

Entrevistador – E isso, de fato, deu certo?

Busatto - Todas as experiências de Governança que deram certo foi porque houve a participação de todos os setores. Quando elas não foram capazes de trazer o empresariado ou governo, elas não foram bem-sucedidas.

Entrevistador – O OP foi desempoderado?

Busatto – O OP perdeu fôlego na medida em que recursos do governo escassearam, sobretudo nos últimos anos do governo do PT. Com a crise fiscal da prefeitura, houve uma perda de participação, uma redução na participação, até uma perda de credibilidade porque as demandas não eram totalmente atendidas. Então, a Governança era também uma maneira de nós buscarmos novos recursos da comunidade para que se somassem aos recursos públicos e ajudassem a viabilizar coisas que o OP não vinha realizando. Uma experiência bem-sucedida foi a questão das creches comunitárias. O OP tinha muitas creches não realizadas e o fato de nós introduzirmos o conceito de governança nesta área de educação infantil, permitiu que nós levantássemos recursos com as empresas para construir as creches para as comunidades. A comunidade assumia a gestão da creche, o governo entrava como o terreno e depois com os recursos de convênios com a Secretaria de Educação para fazer as creches funcionarem e a creches que estão funcionando muito bem. Isso foi resultado deste conceito de governança aplicado à construção e à gestão das creches. Assim aconteceu na área do meio ambiente, da limpeza urbana, da economia local, geração de trabalho e renda. A Governança veio para se somar ao OP trazendo recursos novos que o OP não tinha. E a Governança acabou viabilizando obras do próprio orçamento participativo.

Entrevistador – Como era feito o orçamento da cidade?

Busatto - Nós desenvolvemos o conceito de dois orçamentos. O orçamento da prefeitura, que o OP decidia o destino deles; e o orçamento que eu chamei de orçamento da comunidade, que era um orçamento levantado a partir de situações de governança. O resultado disso era o orçamento da cidade ou do bairro, a soma dos recursos mobilizados da comunidade mais a soma recursos do poder público viabilizados naquela comunidade via OP. Esse orçamento da cidade era um fato novo porque demonstrava claramente que o OP e a governança se somavam e não se excluía. Isso foi aos poucos conquistando simpatia pelos operadores, militantes e ativistas do OP que, num primeiro momento, viram a Governança como uma oposição. Hoje a governança e o OP convivem, ou seja, quando a oposição foi substituída por cooperação, então a Governança não veio substituir o OP até porque nós tínhamos claro que o OP era uma conquista da cidade. Antes mesmo de nós formularmos os conceitos de

governança, nós já defendíamos a manutenção do OP porque nós vimos que as comunidades reconheciam nele um instrumento muito importante para melhorar as suas condições de vida, de trazer recursos para atender suas necessidades mais essenciais e não deveríamos acabar com um instrumento que a comunidade achava legítimo e necessário. Eu mesmo mudei de posição. Depois que eu comecei a ir para as Assembléias do OP e estudar o OP, fazer contato com pessoas das comunidades que participavam do OP, eu comecei a mudar a minha posição. Lá atrás eu o defendia como um instrumento de manipulação e me dei conta que era um grande erro, por isso que as oposições nunca ganhavam as eleições em Porto Alegre, porque elas se confrontavam com algo que as comunidades reconheciam como a conquista, então seria absurdo defender a destruição desse instrumento.

Entrevistador – E as pessoas perceberam que esse discurso seria a prática?

Busatto – Sim, quando nós começamos a formular os conceitos de uma mudança na cidade, mas respeitando o OP e avançando para Governança, sem desmobilizar e prejudicar o OP, nós começamos a ganhar aliados dentro do próprio OP e eu considero que isso foi decisivo para nós ganharmos as eleições em Porto Alegre. Então, a Governança veio para aperfeiçoar o OP, aprofundando o processo democrático porque a Governança, diferentemente do OP, não estava baseada num conteúdo reivindicacionista e sim num conteúdo protagonista. No meu entender, um conteúdo superior em termos democráticos. A Governança defende que as comunidades sejam protagonistas do seu próprio destino e o governo seja apenas um parceiro das comunidades e não as comunidades serem somente demandantes de recursos públicos para atender às necessidades locais.

Entrevistador – Mas com essa lógica, o governo não fica enfraquecido?

Busatto – Sim, fica enfraquecido com essa nova forma de gerir porque se você pensar num velho estilo de liderança, que é a que faz tudo, fornece serviços, aquele velho estilo de estado provedor, assistencialista, esse Estado vai sendo fragilizado, mas nasce uma nova forma de Estado, em que ele passa a ser parceiro das comunidades, um aliado na realização dos seus projetos de desenvolvimento. A Governança fragiliza a velha estrutura estatal e pressiona o governo para se o horizontalizar, para se aproximar das comunidades e para fazer das estruturas governamentais parceiras das comunidades e não apenas fornecedoras de bens e serviços. Como tem sido normalmente pensado no bojo do conceito de governança, em uma mudança na própria estrutura pública. É sair de um estado vertical para setores horizontalizados, em rede.

Entrevistador – Quais as principais dificuldades enfrentadas com a Governança?

Busatto – Creio que uma delas foi a política adversarial, adversa ao trabalho de cooperação de solidariedade de união entre as pessoas. Infelizmente a política tal como a praticamos pela maneira como os partidos se estruturam, pelo loteamento dos cargos públicos, pelos partidos, pela verticalidade das estruturas partidárias, pela questão eleitoral propriamente dita, ou seja, cada um tentando buscar recursos, prestígio da forma que for para poder viabilizar seu projeto eleitoral. Essa forma que nós chamamos adversarial está muito baseada no paradigma da disputa e do conflito. Ela é permanentemente um obstáculo para a implantação de um método de participação baseado na cooperação e na harmonia. Então, as estruturas partidárias sabotam a Governança porque elas são baseadas numa visão de que um partido tem que se impor em relação ao outro, tem que disputar cargos eleitorais para serem serviços do político que quer se eleger ou que se elegeu ou que quer se reproduzir no seu mandato. Então, o grande problema da Governança é conseguir se desenvolver enquanto redes de governança, se isolando um pouco ou evitando que essas cunhas partidárias acabem prejudicando sua estruturação. Outra questão é que é necessário capacitar os agentes para

articulação em rede, desenvolvendo cooperação, harmonia. Essa capacitação nós não conseguimos fazê-la na quantidade e na qualidade que nós gostaríamos, porque geralmente os que estão dispostos a isso são os cargos em comissão e eles já vêm com uma cultura política partidária, eles já estão a serviço de um partido ou de um político, então, eles não conseguem se desprender dessa cultura para gerar ambientes comunitários. Eles querem ir para a comunidade para fazer um trabalho em favor do seu próprio partido ou do político ao qual ele serve. Nós conseguimos avançar mais onde nós identificamos agentes de Governança e os capacitamos ou já encontramos alguns capacitados nas próprias comunidades. Isso dá certo, também, quando você encontra servidores públicos de carreira que se impregnam desse espírito de Governança nas comunidades, por exemplo, servidores que já estão nas comunidades. Outra dificuldade é que precisamos que máquina pública funcione bem. Se ela está funcionando bem, está fornecendo serviços de boa qualidade, ela tem moral para chamar a comunidade para ser parceiro e fazer sua parte. Se isso não acontece, as comunidades questionam: Vocês querem que a gente participe, mas a parte mínima que vocês devem fazer, vocês não fazem? Ela perde, então, a capacidade convocatória se não faz a sua parte adequadamente.

Entrevistador – O OP é uma conquista da cidade, como o Sr. Disse. A Governança é também uma conquista da cidade?

Busatto – O Programa de Governança ainda não é uma conquista da cidade. Ele é uma conquista de algumas comunidades da cidade onde ele deu certo. Ele é bem visto pelas comunidades de base da cidade que militam, os Fóruns do OP. Em geral é bem visto. Ele é reconhecido internacionalmente porque toda a conferência mundial de cidades que nós desenvolvemos aqui foi baseada na capacidade que teve a prefeitura de Porto Alegre de manter o OP, além de dar este passo à frente com a governança. Acredito que pela força muito grande do OP, a Governança ainda se confunde, há uma barreira cultural. Estamos ainda muito influenciados pela visão de que o Estado é que deve fornecer. O cidadão é um cliente que paga seus impostos, suas taxas e, portanto, deve ser bem atendido. Essa cultura da sociedade civil ser protagonista do desenvolvimento da cidade não é um assunto do governo, mas é um assunto de todos nós. Essa visão nova que a governança propõe ainda não é predominante. O OP teve dezesseis anos e a Governança está agora iniciando seu quinto ano. Eu não sei realmente qual será o seu futuro mas de qualquer maneira este espírito que a Governança propõe de cooperação, essa visão de que quem constrói a cidade somos nós cidadãos, acredito que é a tendência da democracia que vem aí no mundo inteiro.

ANEXO C

CÉSAR LUCIANO FILOMENA

Entrevista realizada com o integrante da executiva do PT e gestor administrativo da Prefeitura de Porto Alegre

Entrevistador - Qual seu o envolvimento com o Orçamento Participativo?

César Filomena - Durante a administração popular, em especial nas três últimas gestões, eu participei como gestor, supervisor, diretor e secretário adjunto. O OP era o plano geral de programação da prefeitura de Porto Alegre. Toda a agenda passava pelo OP, cem por cento dos recursos da prefeitura eram discutidos no OP. Mediante a discussão que tinha no Conselho do Orçamento Participativo, dividiam-se os recursos por cada região, por cada área temática, mais ainda, os serviços de manutenção eram debatidos nos Fóruns de Serviços nos quais havia a cobrança, ou das temáticas das regiões, para que determinados serviços fossem feitos. Então, existia naquele momento, toda uma discussão, uma interação da cidade pela cidadania junto com outras lideranças da cidade. O grande desafio do gestor era fazer com que o cidadão se interessasse, que conseguisse participar. Nós não discutíamos nada que não tivesse uma em estreita relação com os interesses vinculados ao OP. O OP era uma forma de planejamento público no qual se discutia com a comunidade onde os recursos seriam colocados.

Entrevistador – E como você vê a relação da sociedade com o OP?

Filomena - Na verdade, a relação do OP com a sociedade passou a ser instrumental. Enquanto ele é um processo de desenvolvimento de cultura política na cidade, um processo de mudança, ela tem uma certa espontaneidade que leva as pessoas a acreditarem na ferramenta como uma possibilidade de mudança real. Depois que se consegue resolver algum problema de estrutura pelo orçamento participativo e as pessoas em uma assembléia demandavam seus serviços, demandavam suas obras e elas eram atendidas, criou-se uma expectativa junto a elas muito positiva e isso fez com que elas acreditassem na ferramenta e com isso, acreditavam no partido que estava na gestão. Havia um sentimento muito bom na cidade de compreensão dessa ferramenta mais ou menos até 2000. O OP é uma ferramenta de governança e de governabilidade.

Entrevistador – Por que governança e governabilidade?

Filomena - Na minha opinião, governança é um sentido de gestão e de boas condições para que se possa fazer uma gestão; e governabilidade é sustentabilidade política. Em nenhum momento, em toda a administração popular, o PT conseguiu consolidar maioria na Câmara de Vereadores, e a necessidade de criar uma outra ferramenta que pudesse dar essa condição de governabilidade que de certa forma desautorizasse a Câmara e pudesse empoderar as políticas públicas criava essas condições de governabilidade para a prefeitura de Porto Alegre e também criava condições para que administração se desenvolvesse em torno disso. Era muito comum ver os técnicos da prefeitura de Porto Alegre fazendo uma discussão direta com as lideranças comunitárias e as lideranças comunitárias fazendo as cobranças que elas achavam necessário. Eu também acho que num determinado momento se tornou a cobrança pela cobrança. Se é verdade que em 90 os municípios foram beneficiados com a mudança da constituição, também é verdade que a partir de 94 até 98, o Governo Federal começou a centralizar os recursos, dificultando para os municípios a sua auto gestão. Então, para

aquelas obras que se imaginavam que teriam recursos para executá-las, foi necessário alongar o prazo para poder fazer ou então buscar financiamento.

Entrevistador – E você acha que as pessoas se deram conta disso e por isso quiseram apostar num outro modelo de gestão?

Filomena - Na época, havia um desgaste natural dos dezesseis anos do PT. A pessoa iria votar pela primeira vez e sempre teve o mesmo governante? Então o eleitor não conhecia uma realidade diferente, se é que essa realidade poderia ser muito diferente em um outro partido. Eu acho que a cidade era bem cuidadinha e uma cidade assim pega bem para as pessoas que moram nela. E quando você enxerga uma perspectiva de cidade razoável, então, você vota nesse governante que apresenta essa proposta de cidade razoável. No início do OP existiam lideranças maravilhosas, que tinham uma convicção dessa ferramenta. Pessoas que tinham vindo das lutas dos anos 80. Depois a coisa mudou e foram surgindo novas lideranças, algumas que não tinham essa bagagem histórica, algumas que mudaram de opinião e outras que tiveram suas demandas atendidas e abandonaram o processo. Foi um conjunto de elementos que se somaram para que se chegasse a um determinado momento e se dissesse: “Certo, vocês já fizeram e o Fogaça usou o símbolo do OP dizendo que o manteria.

Entrevistador – E, na sua opinião, o OP foi mantido?

Filomena – O OP foi mantido sim, na sua forma, no sua estrutura, naquilo que é regimental, mas ele foi desempoderado, ou seja, foi tirado dele o nível de discussão que se fazia muito além dos assuntos específicos da cidade, porque se discutia o mundo, as pessoas achavam legal e elas buscavam novas experiências. O OP, conseguiu cooptar as lideranças que tinham uma relação mais estreita com PT e, hoje, deixaram de ter. Essas pessoas passaram a ter uma ligação com quem está na gestão, talvez porque a ligação deles nunca tinha sido com o PT, sempre foi com o OP mesmo.

Entrevistador - Você consegue perceber alguma a mudança da gestão anterior para esta?

Filomena - No período atual a principal mudança é a redução de recursos. Antes era assim: Várias vezes eu respondi para os vereadores, quando eles perguntavam, sobre o asfaltamento da rua tal. A gente mandava a resposta: Esta rua já está alocada no Orçamento Participativo, esta rua precisa ser demandada pelo OP. Agora não é assim, o vereador consegue fazer a sua emenda, existe um espaço para que ele também emende o orçamento público.

Entrevistador - Na sua opinião, a governança veio substituir o orçamento participativo?

Filomena – Sim, veio substituir. O Busatto é um cara inteligente e percebeu que o orçamento participativo estava instituído em Porto Alegre. Percebe-se nitidamente um movimento que se desloca. Sim, o OP está mantido, mas o que nós vamos discutir? Tantos por cento da receita, vocês fazem as demandas e aí tanto faz, pode ser pela Internet, numa assembléia presencial porque lista com um conjunto de demandas e escolhe, faz uma discussão e o instrumento é esse, atende os requisitos.

Entrevistador – O grande feito da Governança foram as creches comunitárias...

Filomena – É, o grande feito da governança tirou a luz do meu edifício, porque eles deram dois andares para uma obra que a Capa Engenharia fez na frente do Colégio Americano, em troca de construir a creche do Timbaúva. Quando eu saí da prefeitura, todos contratos para a construção das creches comunitárias estavam assinados. Com 5 milhões de reais se fazia tudo. Só que eles preferiram chamar novos atores e dar outro nome para esta gestão. Sob o

ponto de vista político e quem está na gestão atualmente o discurso com relação à construção das creches comunitárias foi muito acertado, foi perfeito, muito bem elaborado. Na visão das comunidades se tornou uma solução que não se teria solução por outra ferramenta. Criou-se a imagem de que aquilo criou a solução. Só que isso é limitado. Quantas empresas farão creches para gestão pública? Quantas empresas estarão dispostas, ainda mais num período de crise, investir recursos ainda mais numa demanda do governo?

Entrevistador - O Programa de Governança é um passo além ao Orçamento Participativo?
Filomena – *Eu acho que não. Na verdade, eles criaram uma nova forma de construir uma gestão integrando os atores sócio-políticos na construção de determinadas soluções em que a prefeitura servia como mediador. Isso é positivo, porém era feito também com orçamento de participativo. Acho que o Programa de Governança foi apenas o nome dado para algo que já acontecia. Existe um conjunto de empreendimentos feito na gestão do PT que foram feitos também desta forma com a participação da iniciativa privada. Um exemplo é a iniciativa da RBS em fazer o Anfiteatro Pôr-do-Sol. Todos decidindo fazer algo de bom para a cidade.*

ANEXO D

ASSIS BRASIL OLEGÁRIO FILHO

Entrevista realizada com o ex-coordenador de Relações com a Comunidade na gestão do PT e assessor da bancada do PT na Câmara de Vereadores de Porto Alegre

Entrevistador – Qual a sua percepção do OP na gestão Fogaça?

Assis Brasil Olegário Filho - Quando Fogaça assumiu, em 2005, no início do primeiro governo, ele tinha sido eleito com a frase manter o que está bom e mudar o que não está. Claro, o Orçamento Participativo era política mais conhecida nos dezesseis anos da administração popular, deu uma dimensão internacional para a cidade. Como ele tinha se comprometido e sido eleito com esta frase ele não poderia acabar com o OP porque já havia uma cultura na cidade. Mesmo que as pessoas não participassem, elas tinham alguma referência e achavam importante uma forma de democratizar e a população ser ouvida. Então, era uma questão muito difícil porque iria pegar muito mal para a cidade. Então, o governo Fogaça manteve o OP sob o ponto de vista da estrutura e da formalidade. O Conselho do Orçamento até hoje existe e existem as assembléias públicas nas regiões de temáticas que elegem os conselheiros e as prioridades, mas de fato houve uma mudança de qualidade. Nós temos percebido e, não é uma percepção só subjetiva, tem acompanhamento de que o OP perdeu de ser a centralidade do governo e está perdendo espaço. Não tem o mesmo grau de incidência da decisão sobre as políticas da cidade. Discussões mais gerais como, por exemplo, a arena do Grêmio, agora no Pontal do Estaleiro que é uma polêmica. Tu podes me perguntar: Isso não tem a ver com o Plano Diretor? Sim, mas o Conselho do Orçamento tinha adquirido uma condição, mesmo não sendo diretamente, ele está discutindo.

Entrevistador - Hoje não está mais assim?

Olegário – Não. O que nós vemos é que de fato, por exemplo, a discussão dos Portais da Cidade, mas que só foi apresentado, eles não participaram da elaboração. Eu me lembro que quando teve uma boa discussão de que se Largo Glênio Perez serviria de estacionamento e a viúva dele fez um movimento, se isso fosse no nosso tempo, se gente fizesse isso, eles (oposição) iam dizer que era autoritarismo, que o Conselho do Orçamento deveria ser ouvido, tinha que participar, como é que iam privatizar? Eu tenho informações de conselheiros que os Secretários marcam e não comparecem. Não vão nas reuniões das temáticas. O plano de investimentos que antes era exaustivamente discutido nas regiões, eles aprovam diretamente com Conselho do Orçamento. A mudança dos critérios, todo o ano a gente fazia revisão do regimento. De fato, o que houve foi um esvaziamento.

Entrevistador – Por que você acha que o OP se esvaziou?

Olegário - Havia alguns integrantes do governo que achavam que era importante o OP e no governo Fogaça a gente sabe que tem disputas, divergências. Eu vejo que o OP está esvaziado e perdeu muito o poder que ele tinha na cidade, era uma co-gestão, o executivo municipal, claro, não vai abrir mão das suas prerrogativas, mas com entendimento político junto com o Conselho do Orçamento e outros conselhos municipais discutiam e deliberavam o orçamento e um conjunto de políticas públicas. O OP se esvaziou por falta de vontade. No Estado Brasileiro, o executivo tem um papel muito forte, preponderante, é ele quem tem a caneta na mão. E se não há uma disposição política... Se você tem dentro do governo secretários que não cumprem porque, na verdade, no momento em que você chama pessoas, cidadãos para discutir e votar junto uma proposta de orçamento, você abre mão de uma parcela do seu poder. O secretário pode decidir as obras, acertar com alguns vereadores e

decidir quais são as ruas que vão pavimentar, mas no momento em que você chama população para exigir junto, isso é um processo.

Entrevistador – Você acha que isso não aconteceu com a Governança?

Olegário - No caso da Governança Solidária, eu vejo que o projeto do governo não foi bancado. Eles propuseram uma coisa e não conseguiram implantar. A saída do Busatto enfraqueceu esse projeto. Acho que a Governança, que disseram que ia ser superior, no fundo, para mim, aquilo era uma desobrigação do executivo. Então, a Governança em vez de ser um processo de co-gestão, era um processo que o executivo se desobrigava da suas atribuições, de cumprir aquilo que foi discutido. No OP, o Estado chama a população para discutir, para deliberar conjuntamente, portanto, o Estado abdica uma parcela de seu poder e não é da Câmara, faz um processo de parceria, mas executa porque quem arrecada impostos, quem tem os recursos é o Estado. Na verdade, eu acho que a governança é o contrário, em vez de discutir junto e o Estado executar, não, passa a responsabilidade da execução para entidades sociais. Isso não quer dizer que um dia que você não possa fazer algo do tipo. Por exemplo, o anfiteatro Pôr-do-Sol foi uma parceria. Isso em coisas pontuais. Agora, você não vai criar um governo para atender um conjunto de demandas atrasadas e dizer para os parceiros que são eles que vão executar. Eu não vi muitas obras e projetos pela Governança Solidária.

Entrevistador – Você acha que a Governança veio para somar?

Olegário – Não, não veio somar. Eles não conseguiram implantar o que eles mesmos queriam. De fato, eu vejo muito secretários querendo fazer uma política tradicional. Eu sou secretário e sou eu quem manda na secretaria.

Entrevistador - Por que você acha que a Governança não emplacou?

Olegário – Porque eu não vi, concretamente, a implantação da Governança. A gente sabe de relatos de que foram feitos fóruns em várias regiões, mas depois nunca mais teve. Talvez não conseguiram porque, concretamente, a Governança queria buscar parceiros que assumissem responsabilidades. Acho que a iniciativa privada, ela pode pontualmente assumir determinadas questões, mas assim como eles pretendiam, passar parte de responsabilidade do governo municipal para a população... Acho também que eles deviam ter, internamente, divergências. Mas isso não sei, a gente apenas ouve. A governança ficou muito no discurso e pouca prática. A execução das obras do OP, em 2008, foi muito pequena. A gente sabe de relatos de conselheiros que, por exemplo, no bairro Partenon, que já tinha uma história anterior ao OP, de conselho popular, lutas ou forma de serviços, está esvaziado. É uma pena. Muito secretários não vão porque participar dos Fóruns de Serviços é um saco. Ser cobrado porque a praça não foi capinada? Não tem uma política conjunto. O OP teve credibilidade porque houve questões práticas. Eu me lembro que quando eu comecei, em 1991, na época, havia muita demanda de pavimentação de ruas, havia uma carência muito grande em alguns bairros. Outra prioridade, também, era o saneamento básico, melhoria de água e esgoto e tinha credibilidade porque havia uma relação direta e franca com a comunidade, as temáticas foram criadas.

Entrevistador – E por que você acha que o PT perdeu as eleições em 2004?

Olegário - A prefeitura sofreu problemas financeiros nos dois últimos anos do orçamento. A partir do PT, a despesa aumentou muito mais do que a arrecadação porque os contratos todos estavam firmados em dólar e a moeda disparou em 2002. Então, nós arrecadamos menos do que gastamos. E nós entramos 2003 atrasando obra e piorando o serviço da cidade e isso causou descontentamento. Acho que também havia já um cansaço dos dezesseis anos

do OP e Fogaça foi muito feliz e acho que a gente não conseguiu apresentar uma coisa nova. Acho também que o Lula fez a reforma da Previdência e isso descontentou muitas categorias que eram a base do PT, como os professores universitários, previdenciários. Os bancários fizeram uma greve, houve um choque com essas categorias e acho que a turma do Fogaça foi muito feliz em se aproveitar do cansaço.

Entrevistador – O grande feito da Governança, segundo o Busatto, foram as creches comunitárias. Você concorda com isso?

Olegário – As creches comunitárias, na minha opinião, foram feitas pelo orçamento mesmo. Eu não vi nenhuma empresa, alguma instituição que foi lá e buscou recurso. Eles alardeiam que as creches comunitárias foram feitas com a Governança, mas para mim saiu do orçamento da prefeitura. Se a prefeitura fosse construir escolas infantis próprias seria um custo muito grande. Quem levantou que deveria ter conveniamento de creches comunitárias, porque com o final da Lei de Diretrizes e Bases, as creches iam fechar, foi Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA). Mas quem é que decide: O OP ou o CMDCA? O OP tem os recursos, então uma solução foi uma comissão tripartite que era governo mais dois conselhos. Quem administra as creches são as associações que estavam cadastradas no fórum de entidades filiadas ao CMDCA. A Secretaria Municipal de Educação tem que supervisionar e depois entrou o Conselho Municipal de Educação informando um conjunto de critérios técnicos. Isso é uma parceria, mas sempre existiu no OP.

Entrevistador – Você está querendo dizer que a Governança foi apenas um outro nome dado para o que já se fazia?

Olegário – Exatamente. Pegaste bem.