

---

# UMA BREVE COMPARAÇÃO ENTRE MODELOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR: ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL NA PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE

---

ARTIGO – ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

*Carolina da Silva Ferreira*

Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS  
E-mail: carolaserreira@hotmail.com

Recebido em: 31/03/2008

Aprovado em: 12/04/2008

*Clezio Saldanha dos Santos*

Doutor em Administração. Professor do Programa de Pós-Graduação em  
Administração da UFRGS  
E-mail: cssantos@ea.ufrgs.br

## RESUMO

Neste trabalho foram analisados o Orçamento Participativo e a Governança Solidária Local na atual administração municipal de Porto Alegre, do ponto de vista conceitual e operacional. Destacam-se os aspectos de sua estrutura e funcionamento e da relação entre os dois programas participativos, uma vez que se entende que, em sua origem, são programas relacionados a concepções políticas diferentes, que estão em disputa como instâncias participativas, podendo, inclusive, ser suplantados um pelo outro ao longo da atual administração municipal. Quanto aos resultados deste breve comparativo, é possível dizer que na Governança Solidária Local, que tem por objetivo reunir empresas “socialmente responsáveis” com recursos em uma determinada região e atender a uma demanda, podem-se criar vantagens comparativas em rapidez, objetividade e agilidade na execução de obras e serviços para os demandantes.

**Palavras-chave:** Participação Popular, Orçamento Participativo, Governança Solidária Local.

## *A COMPARISON OF TWO MODELS OF POPULAR PARTICIPATION: PARTICIPATIVE BUDGET AND SOLIDARY GOVERNANCE IN THE CITY OF PORTO ALEGRE, BRAZIL*

## **ABSTRACT**

*The structure and function the Participative Budget and the Solidary Governance of the current municipal administration in Porto Alegre were briefly compared. The relationship between these two participative programs was analyzed considering that they originated from different political concepts. These programs are not in parallel but dispute participative jurisdictions so much so that one could even supersede the other during the course of this municipal administration.*

**Key words:** *Popular Participation, Participative Budget, Local Solidary Governance.*

## 1. INTRODUÇÃO

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

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

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

A GSL amplia o conhecimento e o nível de consciência dos cidadãos e cidadãs participantes, por meio da disponibilização irrestrita de informações geoprocessadas por bairro, região e pela cidade como um todo, de modo que as decisões

tomadas tenham mais consistência, os critérios de prioridade sejam mais objetivos e sejam criadas as condições para a elaboração de estratégias e planos de melhoria da qualidade de vida local, de curto, médio e longo prazo.

O que ocorre, então, é que estão juntos dois programas participativos na atual administração. Mais do que modelos diferentes sob o ponto de vista operacional, ou seja, em sua estrutura e funcionamento, o Orçamento Participativo e a Governança Solidária Local são modelos diferentes sob o ponto de vista político. O governo respondeu a diversos questionamentos sobre qual seria o futuro do OP na atual administração e ainda se a GSL não virá, no futuro, a suplantá-lo (BUSATTO, 2005). O discurso reafirma o propósito de fortalecimento e ampliação do OP, além do estabelecimento deste como um dos “atores” da rede de Governança Solidária Local em cada região.

Pretende-se aqui estabelecer um breve comparativo entre a estrutura e funcionamento do Orçamento Participativo e da Governança Solidária Local, analisando-se os modelos do ponto de vista conceitual e operacional.

## 2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### 2.1. Orçamento Participativo

#### 2.1.1. Base Conceitual

O Orçamento Participativo tem sua origem na Gestão Pública Participativa, razão pela qual considera-se sua base conceitual como estando relacionada com tal concepção política.

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

estabelecido como paradigma dominante na administração pública brasileira (PAULA, 2003).

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

A partir dos anos 80, seguindo o “campo movimentalista” onde se encontravam os movimentos populares e sociais, o movimento sindical, as pastorais sociais, os partidos de esquerda e centro-esquerda e as ONGs (PAULA; PRESTES MOTTA, 2003), o desenho dessa visão de gestão pública foi se consolidando, baseado essencialmente na tentativa de “romper com a forma centralizada e autoritária do exercício do poder público” (PAULA, 2003). Firmando a participação popular como seu cerne, a Gestão Pública Participativa conquistou espaço a partir da Constituinte, de onde diversos atores políticos emergiram para o debate de diferentes propostas de formulação das relações entre Estado e sociedade. A multiplicação de governos com propostas inovadoras de participação, ligados especialmente às Frentes Populares, como no caso de Porto Alegre, não só confirma a conquista de espaço, mas também expressa um momento de aumento de importância política da APP.

A administração pública buscada na APP envolve

[...] a garantia de melhorias sustentáveis na qualidade de vida dos cidadãos através de uma estrutura permeável à participação popular e com autonomia para operar em favor do interesse público. Trata-se de estabelecer uma gestão pública que não centraliza o processo decisório no aparelho do Estado e contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação, além de modelar novos desenhos institucionais para conectar

as esferas municipal, estadual e federal (PAULA; PRESTES MOTTA, 2003).

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

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

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

Milani (2005:6) descreve dois modelos de reforma do Estado: no primeiro, com mais fundamento econômico do que político, estão envolvidos aspectos estruturais da reforma do setor público e banalização da participação como ingrediente de democratização das políticas públicas; no segundo, associado aqui à GPP, a participação é central e a base são os pressupostos da democracia deliberativa, o surgimento da idéia do “público não-estatal”, distribuição de poder no processo de decisão entre diversos atores, descentralização de decisões e recursos.

Paula (2003) sintetiza a gestão pública participativa em quatro pontos:

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

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

Baierle (2004:17-18), em um resumo crítico da experiência do OP em Porto Alegre, tece considerações que envolvem os aspectos da experiência em seu caráter transformador, em sua característica de espaço público e nas relações

estabelecidas entre os diferentes atores presentes na cidade e inevitavelmente envolvidos no OP. Entre as considerações mais significativas para a referência aqui adotada estão: a do espaço do OP como uma nova forma de exercício do poder, com eixo no civismo ativo e no radicalismo democrático; a dos atores envolvidos como absolutamente desiguais, nada neutros e participantes dos dramas dos bairros pobres da cidade; a dos empresários e classe média não excluídos *a priori*, que também se beneficiam com os investimentos envolvidos no OP, mesmo que indiretamente; e a do OP como instrumento de justiça social, pois esse é um espaço de processamento político para lutas populares.

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

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

Além do “novo clientelismo”, Navarro destaca em sua crítica ao OP que a participação no caso de Porto Alegre ocorria de forma restrita, ou seja, existia um limite numérico de participação, bem como de identificação daqueles que participavam (*apud* AVRITZER, 2003:27). Na opinião de Navarro (2003:121), o OP ainda não se concretizou como sinônimo de efetiva esfera pública e, mantendo-se preso ao “localismo paroquial do OP demandista”, está distante da realidade. O autor

considera ainda que o processo participativo por meio do OP teria chegado a um “teto de crescimento”, se comparado com sua instituição no final dos anos 80. Os fatores limitantes, segundo Navarro, estariam presentes na “deliberação”, composta de diversos discursos; na “sofisticada arquitetura operacional que poucos realmente entendem”; na “participação”, no que se refere a quem participa, e em seu significado como possibilidade real e não mero “processo rotinizado”, e na constituição de fato da “esfera pública não estatal” a que se propõe, livre do “novo clientelismo” e com verdadeiro “potencial universalizante”.

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

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

## **2.2. Governança Solidária Local**

### **2.2.1. Base Conceitual**

A Governança Solidária Local (GSL) é um Programa de Governo da atual administração Municipal de Porto Alegre. Assumida como base do projeto de governo, antes mesmo da posse (BUSATTO; VARGAS, 2005), a Governança “é uma rede intersetorial e multidisciplinar que se organiza territorialmente para promover espaços de convivência capazes de potencializar a cultura da solidariedade e cooperação entre governo e sociedade local” (PMPA, 2006a). O programa propõe-se a “potencializar o capital social e empoderar o capital humano, estimulando a cooperação de todos os atores sociais locais em favor de projeto comum de desenvolvimento local sustentável” (PMPA, 2006b, 2006c).

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

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

Implantada nas 16 regiões do OP e ainda na região que engloba as Ilhas, a GSL é um modelo participativo que pretende colocar diversos atores sociais em diálogo, com o objetivo de promover o desenvolvimento local. Os atores em questão são o *Governo*, o *cidadão*, as *organizações da sociedade* e as *empresas* (PMPA, 2006e, grifos da autora).

Conforme Busatto (2005b), o conceito de governança que Porto Alegre vem “construindo” a partir dos conceitos já estabelecidos é o de:

Processo que promove um ambiente social de diálogo e cooperação, com alto nível de democracia e

conectividade, estimulando a constituição de parcerias entre todos os setores da sociedade, através do protagonismo do cidadão gestor, ativo, empoderado e capacitado para perseguir e alcançar o desenvolvimento sustentável e governar.

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

*Exercício de autoridade política, econômica e administrativa* na administração dos assuntos de um país em todos os níveis. Inclui os mecanismos, processos e instituições através das quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos legais, cumprem suas obrigações e resolvem suas diferenças. (apud BUSATTO, 2005b:3, grifos da autora).

Citando ainda Cabannes (2004), Busatto destaca a governança não como governo, mas como

“conceito que reconhece que o poder existe dentro e fora da autoridade formal”.

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

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

daquela comunidade. É um novo estágio de participação da cidadania”.

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

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

Os passos necessários para atingir tal objetivo passam, em primeiro lugar, por não restringir a “participação cidadã à disputa em torno de prioridades governamentais que atendam a interesses particulares”, pois, para o governo, tal prática “gera dispersão de esforços, podendo transformar as instâncias de participação em campos adversariais de confronto, tendo como resultado experiências de democracia de baixa intensidade e com alto grau de antagonismo”. Para tanto, a GSL propõe, “ao lado do Orçamento Participativo, planejamento participativo, protagonismo local, empreendedorismo coletivo, parcerias entre os diversos tipos de agenciamento para uma governança solidária”. Em segundo lugar, por propor formas “não-assembleísticas” de democracia, que teriam como resultado a redução da dimensão participativa a uma dimensão “predominantemente delegativa” (PMPA, 2006c:13).

De acordo com o governo, “da acumulação teórica dos últimos quinze anos” é possível afirmar que tais estratégias possuem as seguintes características (PMPA, 2006c:15-18):

- São descentralizadas em termos de gestão.
- São compostas de ações integradas e convergentes.
- São promovidas em parceria por vários atores (estatais, empresariais e sociais).
- Têm desenho aberto para promover e estimular a negociação.
- São flexíveis (capazes de desencadear inovações que modifiquem seu desenho original).

- São planejadas para exigir obrigatoriamente contrapartidas de seus participantes (público-alvo ou beneficiários).
- São planejadas para realizar investimentos em capacidades permanentes e em ambientes favoráveis ao invés de realizar gastos para ofertar recursos e coisas.
- São capazes de mobilizar e alavancar recursos novos ao invés de ficarem eternamente dependentes da execução do orçamento governamental.
- São desenhadas com mecanismos que permitem a fiscalização permanente dos participantes e evitam interferências políticas indevidas, como a violação de critérios em virtude da prática de clientelismo.
- São capazes de permitir monitoramento e avaliação constantes, como mecanismos ou procedimentos previstos no seu próprio desenho original.

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

onde a perda de controle dos processos é compensada com o “ganho de liberdade” nas relações e ações, e por esse motivo o autor considera a rede um “instrumento de emancipação”.

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

### 3. METODOLOGIA

O estudo aqui realizado é de caráter qualitativo e exploratório. Conforme Goulart e Carvalho (2005:124), a abordagem qualitativa envolve alguns pressupostos, aqui considerados: a realidade é subjetiva e múltipla; o pesquisador interage com o objeto pesquisado; os valores são assumidos e compõem o estudo; o processo de pesquisa é indutivo e a consistência é obtida mediante verificação e força da argumentação teórica.

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

Os dados foram coletados na Prefeitura Municipal de Porto Alegre, em materiais disponibilizados pelas gerências de cada Programa de Governo e pela Assessoria de Comunicação da Governança Solidária Local. Foram consultados: materiais disponíveis no portal da Prefeitura Municipal, incluindo artigos, apresentações e informativos relacionados tanto à GSL quanto ao OP; material de divulgação da GSL, composto de cartilhas, *folder*, DVD/VHS e CD-ROM; Atas do Conselho, Regimentos Internos, Planos de Investimentos e ciclos do OP. Foram feitas visitas à Assessoria de Comunicação, à Gerência da GSL e à Gerência do OP. As informações a partir de tais fontes foram obtidas por análise documental e de

entrevistas não estruturadas com os componentes da Prefeitura visitados.

A estratégia escolhida para o presente trabalho é o estudo de caso, pois se trata de estudo em que são envolvidas “mais variáveis do que pontos de dados”, existem várias fontes de evidência para o estudo e há o interesse de verificar o contexto do fenômeno estudado (YIN, 2001:32).

O modelo de análise delineado para este estudo tem como base a referência dos tipos ideais de Weber (1999). Para o autor, a sociologia “constrói tipos e procura regras gerais para os fenômenos”, possibilitando compreender a unidade e a adequação do sentido dos fenômenos a partir da análise do tipo ideal delineado.

### 4. ANÁLISE DOS DADOS

#### 4.1. Orçamento Participativo

##### 4.1.1. Aparato Operacional

No que se refere ao OP no organograma do governo, houve mudanças no organograma da atual administração: até o final de 2004, as instâncias responsáveis pelo OP na prefeitura eram o Gabinete de Planejamento (GAPLAN) e a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC), vinculados ao gabinete do prefeito e responsáveis, respectivamente, pelo planejamento estratégico, gerenciamento e execução do Plano de Investimentos e proposta orçamentária, e pela articulação com a comunidade e coordenação das reuniões do OP nas regiões e do Conselho do Orçamento Participativo (FEDOZZI, 2001:105). Atualmente, os responsáveis na prefeitura pelo OP são coordenadores ligados à Secretaria de Coordenação Política e ao Programa Governança Local. 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, 2006h); o segundo é responsável “por elaborar a proposta orçamentária, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano Plurianual e o Plano de Investimento e Serviços, a partir das demandas das comunidades e das propostas das secretarias” (PMPA, 2006h).

O funcionamento do Orçamento Participativo, descrito no “ciclo do OP”, não apresenta mudanças



nos períodos de realização de cada etapa, conforme observação do ciclo apresentado pela atual administração em 2005/2006 (PMPA, 2006i) e mantido para o OP 2006/2007, isto é, o calendário do Orçamento Participativo, as reuniões e as pautas de cada etapa foram mantidos pela atual administração.

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

1) Realização das Assembléias (ou Plenárias) Regionais e Temáticas (antecedidas pelas Reuniões Preparatórias);

2) Formação das instâncias institucionais de participação, tais como o Conselho do Orçamento e os Fóruns de Delegados;

3) Discussão do orçamento do Município e aprovação do Plano de Investimentos pelos representantes dos moradores no Conselho do Orçamento Participativo.

Ao longo do ciclo é estabelecida a relação entre o Orçamento Participativo, o Executivo e a Câmara de Vereadores. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a ser entregue anualmente (e também o Plano Plurianual do governo) pelo Executivo ao Conselho do Orçamento em setembro abarca a compatibilização das demandas das comunidades, decididas no Orçamento Participativo, com os recursos disponíveis e as demandas institucionais. O Conselho do OP discute então a proposta orçamentária e esta retorna ao Executivo para submissão à Câmara de Vereadores. Esta última propõe emendas e finaliza a Lei do Orçamento. A partir dela é elaborado o Plano de Investimentos, com a participação do Conselho do Orçamento Participativo, a ser executado no ano seguinte pela Prefeitura.

Os momentos de participação direta estão contemplados nas Reuniões Preparatórias e na Rodada Única de Assembléias. Pelo voto universal os participantes podem votar e ser votados como delegados e conselheiros do OP (PREFEITURA..., 2004:10). A partir de então, a participação toma

forma representativa através dos Conselheiros e Delegados eleitos nas regiões e temáticas. Os primeiros tomam parte no Conselho do Orçamento Participativo, juntamente com representantes do Executivo e de entidades da sociedade civil, e os últimos formam os Fóruns de Delegados em cada região (FEDOZZI, 2001).

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

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

participação como Delegado nos dois anos anteriores e 60% de presença nos fóruns.

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

A partir da leitura das atas do ano de 2005, ano em que o atual governo iniciou o trabalho com o OP em todo o seu ciclo, foram diversas as manifestações dos Conselheiros sobre o desempenho do governo no trabalho com o OP, a execução do Ciclo do OP, o papel das Temáticas no processo, bem como a implantação da Governança Solidária Local.

## 4.2. Governança Solidária Local

### 4.2.1. Aparato Operacional

A Governança Solidária Local é um programa vinculado à Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, dirigida por César Busatto, e atua paralelamente ao OP no que diz respeito ao organograma da PMPA. Assim como no OP, há uma Gerência responsável por seu funcionamento e coordenação na cidade como um todo. No âmbito de cada região, conta com o Comitê Gestor Local, composto de agentes que representam os órgãos de governo locais e são responsáveis por atuar com a comunidade para viabilizar as ações do programa e acompanhar o Plano de Investimentos do Orçamento Participativo na respectiva região.

A Governança Solidária Local, como programa, é composta de oito passos para a consolidação do “projeto de governança” em cada região da cidade. As regiões da GSL são as mesmas 16 regiões do Orçamento Participativo, mais a região das Ilhas da capital.

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

- Ação Preliminar (Passo Zero): momento em que o programa foi anunciado e discutido com as lideranças nas 17 regiões, bem como com os membros do governo. Neste passo, foram

formados os Comitês Gestores Locais nas regiões, compostos de coordenadores dos Centros Administrativos Regionais (CAR), conselheiros do OP, agentes do governo representando as Secretarias e o Articulador da GSL. A proposta é de que cada região se comporte de maneira autônoma, gerando um “mosaico de experiências diversas” (PMPA, 2006c).

- Passo 1 – Capacitação dos Agentes: passo da “sensibilização” dos componentes do governo (Secretários, Secretários Adjuntos e Coordenadores de Secretarias) e da capacitação dos agentes para a ação como multiplicadores do PGSL nas regiões. Ao todo, o programa conta com 5 Supervisores e 17 articuladores (um por região). O Comitê Gestor Local também foi apresentado às comunidades locais nesta etapa.
- Passo 2 – Constituição da Equipe de Articulação: a equipe de articulação é composta de membros do governo e da sociedade e é responsável, em sua respectiva região, pela implantação do Programa de Governança e articulação das “redes locais”. Os “atores parceiros” são buscados em instituições governamentais e não governamentais, que incluem: “*Clubes de Serviço, Comitê Gestor Local, Conselhos, Cooperação Internacional, Empresas, Escolas e Universidades, Fóruns Regionais, Instituições Religiosas, Juízes, Meios de Comunicação, ONG’s, Orçamento Participativo, Órgãos Públicos Estaduais, Promotores, Sindicatos, Voluntariado etc.*” (PMPA, 2006c, grifos no original).
- Passo 3 – Articulação da rede: neste passo é constituída a rede que será responsável pelo funcionamento do PGSL (Programa da Governança Solidária Local) em cada região. São membros da comunidade que terão participação nas ações pretendidas pela governança. Constitui um

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

- Passo 4 – Seminário Visão de Futuro: passo em que a comunidade se reúne com os agentes de

governo para “imaginar o futuro”, isto é, fazer um planejamento daquilo que imagina necessário para viabilizar o desenvolvimento de sua comunidade em um horizonte de 10 anos.

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

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

O Observa Poa também faz parte do conjunto de ferramentas existentes para disponibilizar informações que contribuam para “a consolidação da participação cidadã na gestão da cidade” (OBSERVA POA, 2005). O portal disponibiliza dados, mapas e indicadores georreferenciados da cidade de Porto Alegre com o objetivo de

disseminar conhecimento sobre a cidade, como uma contribuição para a elaboração de políticas públicas, a ampliação de conhecimento sobre a população e os efeitos da participação cidadã, a capacitação de agentes públicos e a avaliação de indicadores e dos impactos da gestão participativa (OBSERVA POA, 2005).

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

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

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

Em relação ao funcionamento do OP, vários aspectos foram mantidos, e o posicionamento do atual governo é de respeitar o caráter autogestionário do modelo com relação a mudanças no processo, ou seja, quaisquer modificações a serem feitas deverão ser deliberadas pelas instâncias

do OP e ao governo caberá aceitar tais propostas, uma vez que não deve “interferir diretamente” no processo. Acompanha-se a crítica de Navarro (2003) de que o OP é um aparato que “poucos realmente entendem” e também de que há uma restrição (ou limite) de quem participa. Considera-se que no último ciclo este último aspecto tornou-se ainda mais contundente, uma vez que a mudança no art. 4º do *Regimento Interno* delimitou mais ainda o perfil de quem pode participar do processo em sua fase representativa, ou seja, quem pode ser eleito conselheiro para o COP. A exigência de participação nos dois anos imediatamente anteriores ao da eleição e 60% de presença nas reuniões, ao invés de um ano em qualquer tempo, restringe a participação aos atores mais recentemente envolvidos com o OP.

O posicionamento do governo é de manutenção e apoio ao Orçamento Participativo em sua totalidade. Analisando-se todas as manifestações ao longo dos anos de 2005 e 2006 nas reuniões do Conselho do Orçamento Participativo, identificam-se três “momentos” marcantes da relação do governo com o COP. O primeiro, no início do ano de 2005, engloba o questionamento do novo programa, a Governança Solidária Local, e a insegurança sobre o atendimento das demandas e sobre uma possível interferência da Câmara de Vereadores no plano de investimentos; o segundo, ao final do ciclo de 2005 e início de 2006, diz respeito à (des)organização interna do OP e às modificações no Regimento, em relação às quais o governo se colocou como expectador; e o terceiro, já no ano de 2006, refere-se ao que seria, conforme os conselheiros, o “desmonte do OP” por parte do governo (retirada de símbolos do OP, ausência de visibilidade do programa e ausência dos conselheiros em eventos). Nos três casos, os membros do OP questionam o governo sobre o compromisso assumido com o Orçamento Participativo quando da campanha e, em especial, no último, inferem que no futuro o OP pode ser extinto. No entanto, ainda que existam ações diretas, como a retirada de símbolos, ou indiretas, como a realização de eventos sobre o OP sem a participação dos conselheiros, a manutenção do programa está vinculada à ação dos conselheiros e das comunidades em relação ao programa. A desorganização em algumas reuniões do COP, por exemplo, é um fator de enfraquecimento do processo e não está, necessariamente, ligado ao governo: discussões paralelas, faltas de

conselheiros, disputas pessoais entre conselheiros, delegados e suplentes, tudo colabora para a perda de tempo nas reuniões, tempo que já é exíguo. Além disso, a representação pelos conselheiros e o trabalho destes com e nas regiões é outro fator decisivo: uma região “mal” representada não tem no OP uma esfera em que de fato possa participar das decisões sobre o orçamento, bem como obter soluções para suas demandas. Esses e outros fatores têm no Regimento Interno, de caráter auto-regulatório, o âmbito para melhoria do processo. Se não houver uma ação dos que participam do OP nesse sentido, não é possível também afirmar que o governo “desmonta o OP”.

O posicionamento do governo sobre a relação entre os dois programas é o de que eles estão “lado a lado” ou de que há uma “continuidade” ou “soma” entre o Orçamento Participativo e a Governança Solidária Local. No entanto, analisando-se os dois programas no atual governo, reforça-se o entendimento de que os dois estão em disputa como programas participativos. Um dos fatores que reforça tal entendimento é o atendimento das demandas das comunidades por parte de cada programa. As ações mediadas pela GSL atendem demandas das comunidades; no entanto, há demandas que podem estar contempladas também no Orçamento Participativo, gerando uma sobreposição de um programa ao outro. A realização de demandas “por fora” do OP é um aspecto possível, que poderia enfraquecer o processo. Considerando-se os aspectos de autonomia das regiões bem como de um governo que se apresenta como “facilitador” na concepção do programa, seria possível uma organização de forma local que atendesse às demandas deliberadas no âmbito do OP.

O governo continua sendo um forte centro de poder no OP, acumulando recursos no processo, ainda mais se forem considerados os aspectos técnicos e de acesso a informações. Nos ciclos de 2005 e 2006 do OP muito do tempo das reuniões sobre a matriz orçamentária foi gasto no entendimento das informações disponibilizadas, bem como no debate das mudanças propostas pelo governo, como a apresentação do orçamento, por exemplo. Em razão da complexidade da matéria, bem como da exigüidade do tempo, muitas vezes cabe ao COP deliberar apenas sobre a aceitação ou não de tais propostas.

O mesmo ocorre no caso da Governança Solidária Local, tanto como “estilo de governo” como metodologia participativa. Como seu caráter é de “administração, controle e gestão”, bem como de “canalização de interesses”, a Governança permite ao governo dialogar com as comunidades, conhecer seus interesses, seus “ativos” e carências, obter informações estratégicas, conquistar lideranças locais e, a partir daí, gerir ações, já que em toda a cidade o Executivo é o único “ator” comum a todas as regiões.

Uma das questões centrais do presente trabalho é a disputa dos dois programas como modelos participativos. As ações por parte do governo que colaboram para o enfraquecimento do OP são o que se denomina “lavar as mãos” diante de diversos problemas que o OP enfrenta de forma geral, entre eles sua organização; disputas internas pessoais e desgaste dos participantes; a não disponibilização de informações atualizadas sobre o OP, bem como de informações sobre suas ações e resultados de forma geral; a ausência, em reuniões, das Secretarias ou mesmo de pessoal qualificado das instâncias do OP para responder aos questionamentos das comunidades ou do COP. Por outro lado, o OP possui a seu favor o fato de continuar sendo um programa reconhecido e institucionalizado, enquanto a GSL é recente e ainda não conta com resultados consolidados ou visibilidade.

Analisando-se a metodologia dos programas, é possível pensar que a GSL pode ser mais eficiente, considerados os atores envolvidos, a autonomia das regiões e a não necessidade de perpassar a “burocracia” do processo orçamentário. No entanto, deixam-se de lado todas as considerações já feitas sobre a responsabilidade do Estado, da participação efetiva no espaço público dos cidadãos e do papel da sociedade civil. É muito mais rápido, fácil e objetivo reunir empresas “socialmente responsáveis” com recursos em uma determinada região e atender a uma demanda de pavimentação, por exemplo, do que disputar tais demandas em um fórum que nem sempre obtém os resultados esperados e/ou não conta com os recursos para tanto, ainda que tal necessidade seja da comunidade como portadora de direitos. Passa-se, daí para a frente, a esperar pela “benevolência” do mercado, que, em última análise, é onde estão os “ativos” das regiões, incluídos os indivíduos, esvaziando-se a

esfera pública e buscando-se apenas o alcance de objetivo.

O compromisso com o Orçamento Participativo foi estratégico, como o é sua manutenção e, talvez, incremento, uma vez que persistem seus aspectos institucionais, seu reconhecimento internacional e, de acordo com a avaliação de alguns de seus membros, sua característica de “meio” para inserir e dar visibilidade a outros programas ou ao governo de forma geral. Uma vez que o Executivo é um forte centro de poder nos dois casos e, por meio de seu “estilo de governo”, é capaz de canalizar os interesses daqueles com que se relaciona, serão também os dois programas elementos a gerir de forma a atender àquilo que for mais interessante e condizente estrategicamente para que os atores políticos que conseguiram chegar à administração municipal de Porto Alegre mantenham-se em tal posição.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 13-60.

BAIERLE, S. A Experiência brasileira em Orçamento Participativo (OP): o caso de Porto Alegre. In: PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Seminário de Lançamento da Rede URB-AL n°9 – Financiamento Local e Orçamento Participativo. (Documento Base). Porto Alegre, 2004, p. 13-26. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9/usu\\_doc/DB\\_pt\\_int.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9/usu_doc/DB_pt_int.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2006.

BAIOCCHI, G. Participation, activism, and politics: the Porto Alegre experiment and deliberative democratic theory. *Politics & Society*, Sage Publications, v. 29, n. 1, p. 43-72, Mar. 2001.

BUSATTO, C. *Governança Solidária e Estado Mínimo*. Porto Alegre: PMPA, 2005. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/governanca\\_solidaria\\_e\\_estado\\_minimo.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/governanca_solidaria_e_estado_minimo.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2006.

\_\_\_\_\_. *Governança Solidária Local: desencadeando o processo*. Porto Alegre, 2005b.

- Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/gsl\\_desencadeando\\_o\\_processo.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/gsl_desencadeando_o_processo.pdf)>. Acesso em: 28 ago. 2006.
- BUSATTO, C.; VARGAS, P. Z. *Governança Solidária Local*: fundamentos políticos da mudança em Porto Alegre. Porto Alegre: PMPA, 2005.
- CABANNES, Y. *Los Presupuestos Participativos: Una Contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Campaña Mundial Sobre Gobernanza Urbana. ONU, 2004.
- CUNHA, E. D. *Gestão municipal participativa e o papel da escola*. São Paulo: Annablume, 2005.
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Coord.). *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.
- FEDOZZI, L. *O Poder da Aldeia: gênese e história do Orçamento Participativo*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2001.
- GOULART, S.; CARVALHO, C. A. O pesquisador e o *design* da pesquisa qualitativa em administração. In: VIEIRA, M. M. F.; ZOUAIN, D. M. (Orgs.). *Pesquisa Qualitativa em Administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- GRAZIA, A. C. T. R. G. (Org.). *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- MILANI, C. R. S. O princípio participativo na formulação de políticas públicas locais: análise comparativa de experiências européias e latino-americanas. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM CIÊNCIAS SOCIAIS, 29., 2005, Caxambu. *Anais...* Caxambu: ANPOCS, 2005.
- MISOCZKY, M. C. A. *A relação entre cidadania e administração pública municipal na configuração de uma formação político-organizacional*: os casos do Projeto de Saúde Mental de Belo Horizonte e do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Trabalho apresentado no XIV Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública: Administración Pública y Ciudadanía, Caracas, 2000. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0038108.html>>. Acesso em: 18 jun. 2006.
- MISOCZKY, M. C. A.; AMANTINO-DE-ANDRADE, J. A. Formação para a Prática da Gestão Pública Participativa. In: ASSEMBLÉIA DO CONSELHO LATINO-AMERICANO DE ESCOLAS DE ADMINISTRAÇÃO, 27., 2002, Porto Alegre. *Anais...* Porto Alegre: CLADEA, 2002.
- NAVARRO, Z. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, 2003. p. 89-128.
- OBSERVA POA. *Projeto do Observatório da Cidade de Porto Alegre*. Agosto, 2005. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu\\_doc/projeto\\_observatorio.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/projeto_observatorio.pdf)>. Acesso em: 2 abr. 2007.
- PAULA, A. P. P. *Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Campinas, Campinas, 2003.
- PAULA, A. P. P.; PRESTES MOTTA, F. C. Administração Pública Popular: participação cidadã e melhorias sustentáveis na qualidade de vida no Brasil. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 27., 2003, Atibaia. *Anais...* Atibaia: ANPAD, 2003.
- PMPA. *Governança Solidária Local: A experiência de Porto Alegre*. Apresentação de *slides*. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smg1/usu\\_doc/o\\_que\\_e\\_governanca\\_junho\\_2006.ppt](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smg1/usu_doc/o_que_e_governanca_junho_2006.ppt)>. Acesso em: 30 out. 2006a.
- \_\_\_\_\_. *O que é o Programa de Governança Solidária Local*. Disponível em:

<<http://www.portoalegre.rs.gov.br/governancalocal>>. Acesso em: 30 out. 2006b.

\_\_\_\_\_. *Governança Solidária Local*. Documento-de-Referência. Porto Alegre: PMPA, 2006c.

\_\_\_\_\_. *Governança Solidária Local: Fundamentos de um novo modelo de gestão*. Apresentação de *slides*. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smg/usu\\_doc/modelo.ppt](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smg/usu_doc/modelo.ppt)>. Acesso em: 15 out. 2006d.

\_\_\_\_\_. *Governança Solidária Local*. Porto Alegre: PMPA/UNESCO, 2006e. 1 DVD.

\_\_\_\_\_. *Governança Solidária Local*. Porto Alegre: PMPA/UNESCO, 2006f. 1 CD-ROM.

\_\_\_\_\_. *Cartilha de Apresentação do Programa de Governança Solidária Local*. Porto Alegre: PMPA/UNESCO, 2006g.

\_\_\_\_\_. *Órgãos Coordenadores do Orçamento Participativo*. Disponível em: <[http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=3&p\\_secao=36](http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?reg=3&p_secao=36)>. Acesso em: 20 jan. 2006h.

\_\_\_\_\_. *Ciclo do Orçamento Participativo*. Porto Alegre, 2006. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu\\_doc/ciclo\\_do\\_op2006\\_.ppt](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/op/usu_doc/ciclo_do_op2006_.ppt)>. Acesso em: 15 jan. 2006i.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. *Seminário de Lançamento da Rede URB-AL nº 9 – Financiamento Local e Orçamento Participativo*. (Documento Base). Porto Alegre, 2004. Disponível em: <[http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9/usu\\_doc/DB\\_pt\\_int.pdf](http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/urbal9/usu_doc/DB_pt_int.pdf)>. Acesso em: 25 fev. 2006.

WAMPLER, B. Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

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

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

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