

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
NÍVEL MESTRADO

PRISCILA ALVES RODRIGUES

**GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA: UM OLHAR SOBRE OS MUNICÍPIOS COM
ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NA REGIÃO METROPOLITANA
DE PORTO ALEGRE (RMPA)**

PORTO ALEGRE
MARÇO, 2016

PRISCILA ALVES RODRIGUES

**GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA: UM OLHAR SOBRE OS MUNICÍPIOS
COM ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NA REGIÃO METROPOLITANA
DE PORTO ALEGRE (RMPA)**

Artigo final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano

PORTO ALEGRE
MARÇO, 2016

FICHA CATALOGRÁFICA

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL

Reitor: Carlos Alexandre Netto

Vice-Reitor: Rui Vicente Oppermann

INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

Diretora: Soraya Maria Vargas Cortes

Vice-Diretora: Maria Izabel Saraiva Noll

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Coordenador: Paulo Sérgio Peres

Vice-Coordenador: Rodrigo Stumpf Gonazález

CIP - Catalogação na Publicação

Alves Rodrigues, Priscila
Gestão Pública Participativa: um olhar sobre os municípios com Orçamentos Participativos na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) / Priscila Alves Rodrigues. -- 2016.
65 f.

Orientador: Alfredo Alejandro Gugliano.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Porto Alegre, BR-RS, 2016.

1. Orçamento Participativo. 2. Participação Política. 3. Cidadania. 4. Gestão Pública Participativa. 5. Região Metropolitana de Porto Alegre. I. Alejandro Gugliano, Alfredo, orient. II. Título.

PRISCILA ALVES RODRIGUES

**GESTÃO PÚBLICA PARTICIPATIVA: UM OLHAR SOBRE OS MUNICÍPIOS
COM ORÇAMENTOS PARTICIPATIVOS NA REGIÃO METROPOLITANA
DE PORTO ALEGRE (RMPA)**

Artigo final submetido ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciência Política

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano

Aprovado em: 04 de Março de 2016.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano (PPGPol | UFRGS) | Orientador

Profª. Dra. Silvana Krause (PPGPol | UFRGS)

Profª. Dra. Adelaide Maria Saez (PPG Economia do Desenvolvimento | PUCRS)

Prof. Dr. César Luciano Filomena (Centro Universitário Metodista | IPA-RS)

Dedico esse trabalho aos meus pais Leonel (*in memoriam*) e Elair, com todo o meu amor e gratidão, por tudo que fizeram por mim ao longo de minha vida. Desejo poder ter sido merecedora do esforço dedicado por vocês em todos os aspectos, especialmente quanto à minha formação.

AGRADECIMENTOS

Se você está lendo esta página é porque eu consegui. Do processo seletivo, passando pela aprovação...pelas "provações" do ano de 2014 até a conclusão do Mestrado, foi um longo caminho percorrido. E não foi fácil, nem tampouco tranquilo. E quem disse que seria?

Eu penso que agradecer, se agradece todos os dias. Ao levantar de manhã, ao receber um sorriso de bom dia, ao retornar com um sorriso, mesmo que seja com cara de sono de ter ficado até a madrugada escrevendo e/ou estudando.

Mas, hoje quero agradecer a todos aqueles que sempre confiaram em mim, desde sempre. Confiaram que mesmo com os atropelos da vida, eu iria conseguir superar qualquer adversidade.

À minha família e aos meus verdadeiros amigos, sempre. Sempre mesmo. Aos meus pais, por terem me dado e oportunizado o bem mais valioso que se pode dar a um filho: educação. A meu pai (*in memoriam*) que me mostrou que no meio dos problemas, precisamos encarar a vida com serenidade. À minha mãe, amor incondicional. O que seria de mim sem minha mãe? A família que não é "de sangue": aqueles amigos que são para uma vida toda, que me acompanham desde a infância e adolescência e, a minha Dinda, que ela sabe muito bem que é a minha segunda mãe!

Ao Diego, por aparecer na minha vida na hora certa, na hora que eu precisava parar e pensar que a vida pode ser diferente! Ter um namorado que te apoie incondicionalmente na finalização de um processo como é a dissertação de mestrado foi recompensador. Te amo, Dih!

Não quero esquecer de ninguém, então não vou citar todos os nomes que vem a minha cabeça; mas não posso deixar de agradecer aos meus amigos desde a graduação, que sempre me apoiaram, mesmo de longe: como a Marianne que está em outro estado, mas acompanhou de perto minha trajetória até aqui; ou ainda a Cátia, por sempre estar sempre disponível quando precisei (e quando não precisei também, né co-autora?).

Aos meus amigos do Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública, em especial ao Carlos pela força e o empurrão que "sob livre e espontânea pressão" me convenceu a não deixar de lado a oportunidade de fazer (e passar) na seleção de doutorado!

Ao Prof. Alfredo Gugliano, meu orientador e exemplo de profissional, por ter me apoiado de todas as formas possíveis, sempre me abrindo as portas, janelas e tudo mais para que eu cresça (e continue crescendo) na minha carreira como pesquisadora, mas, principalmente, como pessoa.

Aos professores, funcionários e colegas do curso de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, em especial à Maíra Cabral, com o qual compartilhei tantos momentos de tristezas, alegrias, aulas de manhã cedo, viagens, apresentações de trabalho...enfim, obrigada Mai!

Agradeço as professoras Silvana Krause, Adelaide Saez e ao professor Cesar Filomena por aceitar compor minha banca de defesa da dissertação e por compartilharem comigo este momento especial de exposição de um trabalho de mais de dois anos.

Finalmente, agradeço a CAPES pelo suporte financeiro concedido durante o curso.

RESUMO

O presente artigo analisa uma das propostas mais consolidadas de mecanismo de gestão pública participativa em nível local: o orçamento participativo (doravante OP). Mas, apesar da riqueza de abordagens e a diversidade de estudos sobre as principais propostas de OP, tanto no estado do Rio Grande do Sul, quanto outras propostas em nível nacional e internacional, observou-se uma lacuna nesta literatura: trabalhos que incorporassem pesquisas regionais a esse respeito. Apoiado em uma breve contextualização dos modelos de administração pública pelo mundo e no Brasil, por uma bibliografia que indica a relação intrínseca entre gestão pública participativa (GPP) e o orçamento participativo (OP) e, na brecha encontrada de estudos de caso regionais, este artigo busca descrever as propostas de OP na Região Metropolitana de Porto Alegre (doravante RMPA), zona de concentração de rendimentos, traslado de população, mas também de muita desigualdade social. Questiona-se assim a efetividade de propostas locais de OP para desenvolvimento de gestões mais democráticas e participativas. A partir de um panorama geral da RMPA, de uma radiografia dos municípios com OP na região, bem como análise de seu desenho institucional no período de 2009 a 2012, buscou-se compreender as características da gestão pública participativa nas administrações locais. A análise de seu funcionamento em 10 (dez) prefeituras diferentes, revelou as limitações de um mecanismo de gestão na intenção de mudar todo um aparato burocrático que estrutura o país. Porém, iniciativas como as da RMPA merecem destaque e não devem ser esquecidas ou excluídas, seja por mudanças partidárias (falta de vontade política) ou dificuldades financeiras e falta de investimentos. Os resultados dessa análise visam apresentar o estágio atual de desenvolvimento desses mecanismos de inclusão dos cidadãos nas decisões sobre o orçamento municipal.

Palavras-chave: Orçamento Participativo. Participação Política. Cidadania. Gestão Pública Participativa. Região Metropolitana de Porto Alegre.

ABSTRACT

In the following essay, I shall analyze one of the most consolidated mechanisms of participatory public administration at local level: the participatory budgeting (PB). Despite the abundance of approaches and the diversity of studies about the main PB proposals, either in the state of Rio Grande do Sul, as others proposals at national and international levels, it is evident the existence of a gap in this literature: the lack of studies that incorporate regional research. Supported by a brief explanation on the models of public administration around the world – and especially in Brazil – made through a literature that indicates the inherent relation between participatory public administration and participatory budgeting (PB), and also encouraged by the lack of regional studies, this essay shall describe the PB proposals in the Porto Alegre Metropolitan Area – a region characterized by income concentration, population flux, and also social inequality. I question the effectiveness of the local PB proposals for the development of more democratic and participatory administrations. Starting from a general view of Porto Alegre Metropolitan Area (a description of the cities with PB in the area, as well as an analysis of their institutional framework in the 2009-2012 period), I aim to identify the characteristics of the participatory public administration in the local governments. The analysis of how PB works in 10 (ten) different cities reveals the limitations of this administration mechanism at its capacity of changing an entire bureaucratic apparatus that frames the country. However, initiatives like that of Porto Alegre Metropolitan Area deserve to be recognized and they should not be excluded or forgotten, either because of party changes (lack of political will) or financial difficulties and lack of investments. The results of this analysis aim to present the current stage of development of these mechanisms of citizen inclusion in the municipal budgeting.

Keywords: Participatory Budgeting. Political Participation. Citizenship. Participatory Public Administration. Porto Alegre Metropolitan Area.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICO 01.....	28
GRÁFICO 02.....	34
GRÁFICO 03.....	47
MAPA 01.....	36

LISTA DE TABELAS

TABELA 01.....	29
TABELA 02.....	35

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01.....	27
QUADRO 02.....	28
QUADRO 03.....	30
QUADRO 04.....	45

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	- Benefício de Prestação Continuada
CF 88	- Constituição Federal de 1988
CLAD	- Conselho Latino-americano de Administração e Desenvolvimento
CMM	- Conselho Metropolitano de Municípios
COP	- Conselho do Orçamento Participativo
FEE	- Fundação de Economia e Estatística
FHC	- Fernando Henrique Cardoso
FOP	- Fórum do Orçamento Participativo
GESPUBLICA	- Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
IDESE	- Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDH	- Índice de Desenvolvimento Humano
IPEA	- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JOA	- Junta de Orçamento e Administração
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
METROPLAN	- Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
ONG	- Organização Não-Governamental
OP	- Orçamento Participativo
PBF	- Programa Bolsa Família
PC	- <i>per capita</i>
PDT	- Partido Democrático Brasileiro
PIB	- Produto Interno Bruto
PIS	- Plano de Investimentos e Serviços
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PQSP	- Programa de Qualidade do Serviço Público
PSO	- <i>Public Service Orientation</i>
PT	- Partido dos Trabalhadores
REDEOP	- Rede de Orçamento Participativo
RM	- Região Metropolitana
RMPA	- Região Metropolitana de Porto Alegre
RS	- Rio Grande do Sul
SMRI	- Secretaria Municipal de Relações Institucionais

SUMÁRIO

Introdução	12
02. Do modelo gerencial a Gestão Pública Participativa: visões sobre a administração pública estatal	14
03. A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) em foco: mecanismos de gestão pública participativa	25
3.1 Aspectos socioeconômicos gerais da Região Metropolitana de Porto Alegre.....	27
3.2 Gestão Pública Participativa: orçamento participativo em destaque.....	31
3.3 Análise dos municípios com OP na RMPA.....	34
3.4 Caracterização dos Municípios com OP na Região Metropolitana de Porto Alegre.....	36
04. O orçamento participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) analisado através do seu desenho institucional	44
4.1 Definição de preferências.....	47
4.2 Tomada de decisões.....	48
4.3 Dimensão controle.....	49
Considerações Finais	50
Referências Bibliográficas	53
Anexos	59

Introdução

O mecanismo de participação da população na gestão pública mais conhecido internacionalmente - o Orçamento Participativo (doravante OP) - está completando 27 anos ininterruptos de existência no ano de 2016. Os estudos que analisam a construção de uma sociedade democrática a partir da prática cotidiana participativa, apontam o fortalecimento do sentimento de responsabilidade pelo bem público, quando espaços de inclusão de cidadãos na gestão pública são implementados, além de estimular uma visão crítica ao modelo capitalista centrado em interesses egoístas. Destacam-se as iniciativas de gestão pública participativa, ou seja, mecanismos que influenciam na efetividade da administração pública, a partir de políticas participativas, como um dos fatores de estímulo e reforço do desenvolvimento social.

A partir da literatura sobre modelos tradicionais e alternativos de gestão pública, também dos estudos sobre orçamentos participativos no Brasil, este artigo busca compreender as experiências locais de orçamentos participativos na Região Metropolitana de Porto Alegre no período de 2009 a 2012. Essa região é formada pelos seguintes municípios: Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo e Viamão.

O estudo sobre a RMPA justifica-se pelo fato de que há extenso campo de pesquisas sobre a prática do orçamento participativo de Porto Alegre (BAIERLE, 1992; ABERS, 1996; GENRO; SOUZA, 1997; FEDOZZI, 2001; AVRITZER, 2003; GUGLIANO et al., 2005; NASSUNO, 2006; RENNÓ; SOUZA, 2012), mas muito pouco estudo sobre a expansão da proposta na região metropolitana. Essa lacuna é importante considerando que as metrópoles brasileiras configuram-se como espaços contraditórios de concentração de poder e riqueza, onde as desigualdades sociais se agravam e se intensificam, dentre outros problemas, crises de governabilidade (KOCH, BARCELLOS, MAMMARELLA, 2002).

No presente trabalho questiona-se principalmente sobre as características da gestão pública participativa nas administrações municipais da região citada e as tendências de continuidade desse processo. Com a intenção de responder ao conjunto de questões proposto, a presente pesquisa possui caráter qualitativo, tendo como referência investigação por estudo de casos e análise bibliográfica e documental (GIL, 2002; ALMEIDA; SÁ-SILVA; GUINDANI, 2009). Em termos da pesquisa bibliográfica, que procura explicar um problema a partir de

referências teóricas publicadas em documentos, foi feita uma revisão da produção acadêmica sobre modelos de gestão pública e da relação entre gestão pública participativa e o orçamento participativo, assim como uma pesquisa documental através da coleta e análise de documentos relacionados com a descrição da normatização e funcionamento das experiências de OP, além de informações disponíveis nos web sites oficiais das prefeituras objeto do estudo.

Ademais foram consultadas as informações do banco de dados do Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública, composto, entre outros documentos, por questionários e entrevistas concedidas por gestores responsáveis pela implantação de OP's nas cidades do Rio Grande do Sul, entre os anos de 2009 e 2012¹. O conjunto desses recursos foi essencial para a compreensão da dinâmica de funcionamento e dificuldades de implementação do OP nos municípios em questão.

A hipótese central deste trabalho é que o OP, que nasceu sob a promessa de tornar-se uma alternativa contra-hegemônica de empoderamento dos cidadãos, possui limites dentro de um panorama amplo da administração pública brasileira, pois enquanto modelo de gestão não possui nem as ferramentas necessárias, nem o poder político exigido para romper com o tradicional modelo democrático-liberal de gestão do Estado. Nesse sentido, mesmo o OP sendo uma proposta alternativa e inovadora, que inclui a população de forma qualitativa nas administrações municipais, continua dentro da lógica predominante de um modelo democrático representativo que é desigual e excludente.

Além da introdução e das considerações finais, o presente artigo está sistematizado em três seções. O estudo apresenta na primeira seção, uma breve contextualização sobre as mudanças dos modelos de gestão da administração pública pelo mundo e no Brasil; a seção seguinte destaca o orçamento participativo e a sua relação com gestão pública participativa, além de identificar a RMPA e os municípios escolhidos para análise a partir de alguns aspectos socioeconômicos. Na última seção, desenvolve-se a caracterização de três dimensões institucionais do processo do orçamento participativo: definição de prioridades, tomada de decisões e controle da execução das demandas. Os resultados dessa análise visam apresentar o estágio atual de desenvolvimento desses mecanismos de inclusão dos cidadãos nas decisões sobre o orçamento municipal.

¹ Informações sobre o tema podem ser acessadas em: www.processosparticipativos.blogspot.com

2. Do modelo gerencial à gestão pública participativa: visões sobre a administração pública estatal

O OP de Porto Alegre foi reconhecido internacionalmente como uma proposta inovadora de gestão dos gastos públicos, principalmente por se tratar de um fenômeno de enfrentamento ao sistema político presente na década de 1990. Segundo Gugliano (2009), dois fenômenos surgiram para aprofundar o questionamento sobre o modelo político durante a *guerra fria* (1947-1989): "o crescimento da insatisfação dos eleitores com o funcionamento do sistema político tradicional (...) e o surgimento das experiências participativas de gestão pública cujo principal paradigma ainda é o orçamento participativo de Porto Alegre" (2009, p.4).

Para entender em que contexto o OP surgiu como uma proposta inovadora deve-se compreender que sua gênese ocorre a partir de uma conjuntura dual. De um lado temos a aprovação da Constituição Federal de 1988, na qual as cidades receberam uma maior autonomia administrativa, reforçando processos de luta pelo acesso aos serviços básicos para milhões de pessoas (infraestrutura viária, saneamento básico, saúde, educação, moradia, etc.). De outro lado o período de adoção da ideologia neoliberal no Estado brasileiro (Governos Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, principalmente), que teve por objetivo principal a estabilização econômica através de reformas estruturais com base em privatizações, abertura comercial, liberalização dos fluxos financeiros, disciplina fiscal e, principalmente, refluxo do Estado (DINIZ, 2011).

O OP nasceu fruto de uma rediscussão do modelo de administração pública da cidade de Porto Alegre, associado com a descentralização do processo decisório em relação ao orçamento municipal (GUGLIANO et al., 2005), representando uma inovação em termos de outros modelos de administração pública que influenciaram o modelo brasileiro. A maioria dos países de democracia liberal capitalista, com base no modelo burocrático de Estado, viu seu sistema de representação viver um processo de crise de legitimidade e governabilidade agravado, em meados da década de 1980, pela crise do "Estado do bem-estar social" (ESPING-ANDERSEN, 1991).

No contexto de crise econômica e fiscal que se instaurava no mundo, sobretudo devido a crise do Petróleo na década de 1970, o modelo de intervenção estatal entrou em xeque e tornou-se necessário redefinir o papel do Estado, através de um novo modelo de administração e gestão.

Diante desta crise, o modelo burocrático-weberiano, baseado em uma organização guiada por processos rígidos, com uma forte hierarquia e separação entre público e privado, priorizou o corte de custos (especialmente via redução de pessoal) como tentativa de manter a eficiência governamental. O reflexo dessa atitude pode ser visto diretamente sobre a administração pública, que se tornou mais lenta e inflexível (ABRÚCIO, 1998). Contudo, conforme relatório do Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD), principalmente em nível local:

[a] gestão pública burocrática, em primeiro lugar, não deu conta do problema da eficiência². Com a diminuição dos recursos à disposição dos governos, tornou-se fundamental aumentar a eficiência administrativa. Tal questão é ainda mais importante na América Latina, onde o Estado é mais pobre, a sociedade é mais desigual e, portanto, é imprescindível a otimização dos recursos usados nas políticas sociais (CLAD, 1999).

Nesse contexto a reforma gerencial da gestão pública surgiu, segundo Bresser-Pereira (2010, p. 112), como uma resposta à demanda por maior eficiência na oferta de serviços públicos para o consumo coletivo e necessidade de legitimação do Estado Social. O novo enfoque desse modelo de gestão estaria relacionado ao fortalecimento da capacidade do governo central, bem como das instituições para elaboração e coordenação de políticas macroeconômicas e estratégicas. O foco do controle estaria agora voltado para os resultados.

Durante a implementação desse novo modelo de gestão, influenciado pelo paradigma privatizador da gestão pública levado adiante pela Primeira-Ministra da Inglaterra Margaret Thatcher (1979-1990), puderam ser observadas três visões de administração pública (ABRÚCIO, 2006): o *gerencialismo* (custo/benefício), o *consumerismo* (cidadãos/consumidores) e *public service orientation* (cidadão participativo).

O *gerencialismo* objetivou trazer para gestão pública a definição clara de responsabilidades (missão, visão e objetivos); inserção da lógica da eficiência (controle de gastos e de pessoal); além da privatização de empresas nacionalizadas, desregulamentação e redução de gastos públicos (ABRÚCIO, 2006, p. 183).

²"A **eficiência** pode-se expressar quanto à relação existente entre os bens e serviços consumidos (entradas ou inputs do processo) e os bens e serviços produzidos (saídas ou outputs do processo). (...) A **efetividade** (comparação dos resultados alcançados vs. O ideal), muitas vezes é utilizado como sinônimo de eficácia. Esta última refere-se ao grau de consecução dos objetivos programados, ao passo que a eficiência refere-se à quantidade, tipo, custo x qualidade dos recursos utilizados para atingir esses objetivos (...) [e] a **eficácia** de uma entidade ou gestor público é medida pelo grau de comprimento dos objetivos e metas fixados nos programas de ação. Esta medida é feita através da comparação entre os resultados realmente obtidos e os resultados esperados ou previstos nos planos ou programas de ação, independentemente da quantidade, qualidade e custo dos recursos envolvidos em atingir estes objetivos." (GRATERON, 1999, p.11-12).

Quando o corte de custos não consegue resolver todos os problemas do Estado e, diante da dificuldade de se avaliar a efetividade do mesmo, há a inserção do conceito de qualidade no setor público: o *consumerismo* (ABRÚCIO, 2006, p. 186). Através da perspectiva de satisfação do cliente-consumidor, criaram-se programas de avaliação de desempenho organizacional de acordo com dados recolhidos juntos aos "consumidores", desenvolvendo de forma focalizada três processos: a) a descentralização administrativa delegando autonomia e autoridade aos funcionários e governos locais (pois, quanto mais próximo do consumidor, mais fiscalizado pela população seria); b) a competição entre organizações do setor público (maior controle entre as empresas prestadoras de serviços deveriam quebrar o monopólio) e, c) um novo modelo contratual permitindo uma nova relação entre público e privado, nele os serviços públicos poderiam ser realizados tanto pela gestão, quanto por organizações privadas e com fins não lucrativos.

Todavia, novas lacunas surgiram durante a introdução do *consumerismo*. Frente à dificuldade em avaliar qualitativamente os serviços públicos, as políticas de inovação ficaram em segundo plano; deixou-se de lado o conteúdo político da administração pública e se despolitizou o Estado. Assim, uma terceira visão foi introduzida, o *public service orientation* (PSO). Esta concepção de gestão pública apostou suas fichas na substituição do conceito de consumidor pelo conceito de cidadão, mais abrangente e com conotação coletiva, visando atender o princípio de equidade e resolver alguns problemas do setor público na esfera local. Esse modelo:

resgata os ideais de participação política dentro de um conceito mais amplo, o de esfera pública (...) compreendida como o locus da aprendizagem social e política e da transparência, da articulação entre Estado e sociedade civil, além de estar presente também na organização interna da administração pública, sobretudo no momento de elaboração, monitoramento e avaliação das políticas públicas (...) dever ser o espaço de superação dos limites do planejamento estratégico, que não pode estar confinado à burocracia (RIBEIRO, 2003 apud ABRÚCIO, 1997).

Esse processo de modernização da gestão pública, no esforço de preencher lacunas deixadas pelo modelo burocrático, focou-se centralmente na eficiência da administração buscando reduzir custos e obter resultados. Tudo isso através da descentralização via contratos público-privados e da focalização de prioridades. A proposta ainda iniciou a inserção da participação como uma ferramenta de transparência e controle visando fomentar a *accountability* como forma de melhorar o funcionamento da máquina pública com os recursos disponíveis.

Cabe salientar que estes modelos, segundo Abrúcio (2006), não foram excludentes, mas sim substitutivos, isto é, visaram a superação de obstáculos. O citado autor aponta ainda alguns dilemas básicos que devem ser compreendidos quando da análise da reforma da burocracia pública: a) dificuldades em convencer funcionários públicos e sociedade sobre a necessidade de mudanças; b) evitar o aumento de custos quando do aumento de eficiência e efetividade do Estado; c) aumento das desigualdades e fragmentação dos serviços públicos devido a descentralização e, por fim, d) necessidade de distinção entre quem formula e quem executa as políticas dificulta o aprendizado e o aprimoramento da prática administrativa.

No Brasil, não tivemos um modelo burocrático consolidado, caracterizando-se como padrão um modelo híbrido de burocracia patrimonial (baseado na indefinição entre a coisa pública e a privada), influenciado pela cultura colonial e séculos de latifúndios escravocratas; estimulado pelo clientelismo, patrimonialismo e os longos períodos ditatoriais presentes na história do país. Contudo, segundo Bresser-Pereira (1995), "o Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento que tomou essa iniciativa [realizar uma reforma da gestão pública em 1995]".

O legado da Nova Gestão Pública para a Gestão Pública Brasileira concentrou-se principalmente nas ferramentas de eficiência e controle de gastos (participação, descentralização e *accountability*), como também nas parcerias entre público e privado e, na focalização em atividades essenciais. Bresser-Pereira (1995) aponta que o objetivo principal da reforma brasileira foi contribuir para formação de um aparelho de Estado forte e eficiente. Sobre isso cabe destacar aqui três dimensões:

- a) **uma dimensão institucional-legal**, voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais;
- b) **uma dimensão gestão**, definida pela maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e
- c) **uma dimensão cultural**, de mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial. (BRESSER-PEREIRA, 1995, grifo meu)

Como em outros casos pelo mundo, a reforma estatal brasileira nasceu da necessidade de uma maior eficiência e redução dos custos do Estado. Ainda segundo o autor citado anteriormente, aspecto central da reforma gerencial no Brasil foi a diferenciação entre

atividades **exclusivas** do Estado (tarefas de formulação e controle das políticas públicas e legislativas executadas por secretarias e departamentos do Estado; tarefas de execução descentralizadas e realizadas por agências executivas e reguladoras autônomas); e atividades **não exclusivas**, que poderiam ser contratadas e realizadas por organizações públicas não estatais (flexibilização das parcerias público-privado).

Diante disso a estrutura do Estado sofreu importante modificação: de uma estrutura única com responsabilidades de execução de todos os serviços públicos para um Estado promotor e regulador que gerencia a programação de políticas públicas por parceiros. As iniciativas nessa direção tomadas no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) podem ser resumidas conforme abaixo:

Objetivando maior eficiência e qualidade nos serviços prestados aos cidadãos, o cenário da Reforma empreendida no Brasil prevê diferentes estratégias e formas de descentralização dos serviços públicos: via instituição de mecanismos de privatização, visando a reduzir o tamanho do aparelhamento administrativo do Estado, bem como a dinamizar e flexibilizar sua atuação; a quebra de monopólios, para tornar competitivas as atividades exercidas com exclusividade pelo poder público; o recurso a autorizações, permissões e concessões de serviços públicos, delegando-se estes serviços ao Terceiro Setor e à iniciativa privada; o estabelecimento de parcerias com entidades públicas ou privadas para a gestão associada de serviços públicos, ou serviços de utilidade pública, por meio de convênios, consórcios e contratos de gestão; a terceirização como forma de se buscar o suporte de entidades privadas ao desempenho de atividades-meio da administração pública. (KLERING, PORSSE & GUADAGNIN, 2010, p.8)

Percebe-se a semelhança com o plano gerencial introduzido pela Inglaterra em meados dos anos 1980, principalmente a sua influência em três pontos cruciais da nova estrutura de gestão pública brasileira: descentralização dos serviços, privatizações e quebra de monopólios. Porém, como apontou Abrúcio (2006), ao citar os dilemas da reforma da gestão pública, essa proposta teve drásticas conseqüências como o aumento das desigualdades regionais, estancamento econômico, aumento das taxas de desemprego, diminuição da produção industrial e ausência de políticas sociais efetivas.

Assim, o segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002) foi marcado pelo redirecionamento das suas políticas para diminuição da pobreza; pela estruturação das atividades administrativas por meio de 380 programas com objetivo de certificar a transparência e responsabilização da gestão, além dos esforços para atingir metas internacionais de desenvolvimento. Entrou em cena, portanto, um novo desenho de administração da gestão pública, baseado na gestão de programas para o provimento das demandas dos cidadãos (KLERING, PORSSE & GUADAGNIN, 2010).

Enquanto na América Latina, os centros de estudos como o CLAD (Centro Latino Americano de Administração para o Desenvolvimento) editavam seus documentos baseando-se nas características e objetivos da reforma gerencial, em nível internacional o Banco Mundial lança informe mundial centrado no tema do Estado. Nele expõe uma nova visão de gestão que buscava superar algumas limitações da Nova Gestão Pública, que havia deixado de lado valores como sustentabilidade ética e democracia, entre outros (BANCO MUNDIAL, 1997).

Nessa nova visão, denominada *governança pública*, o foco recai na eficácia da administração pública, dando mais atenção à qualidade dos serviços públicos através da capacitação dos funcionários para torná-los gestores. Esse modelo tinha como objetivos, segundo o Banco Mundial: a) desenvolver uma forte capacidade do governo central para formular e coordenar políticas; b) desenvolver sistemas de prestação de serviços eficientes e eficazes; c) estabelecer um sistema de função pública integrado por funcionários motivados e capazes com um sistema de contratação e remuneração justos; d) institucionalização da uma participação cidadã nos processos de tomada de decisão e gestão das políticas públicas (LICHA, 2003).

Esse enfoque da participação cidadã na governança pública, segundo Isabel Licha (2003) estava intimamente ligado a instrumentos de eficiência e eficácia do Estado. Trata-se de uma participação como instrumento não conflitivo para gestão das políticas públicas, na medida em que o cidadão teria o papel de filtrar as demandas sociais mediante uma priorização das mesmas, acarretando numa melhora da imagem dos governos perante a opinião pública.

Além disso, reduziria os gastos públicos por meio da privatização de certas áreas (programas e projetos sociais) que passariam para responsabilidade direta ou co-gestão desses cidadãos (LICHA, 2003, p.5). Essa perspectiva, mesmo incluindo uma dose de *participação cidadã*, não cumpriu necessariamente com a promessa de democratizar a função pública, pois ainda estava vinculada a uma visão instrumental e despolitizada de inserção do cidadão na gestão. A participação vista como uma ferramenta para aproximar a gestão aos demais atores visando garantir a obtenção de resultados adequados.

Na mesma linha de estudos que buscaram incluir a participação cidadã nas relações entre sociedade e Estado, Tenório (1998) procurou evidenciar o papel do terceiro setor (associações profissionais, voluntárias, entidades de classe, fundações privadas, filantrópicas, movimentos sociais, etc.) no sistema de administração pública através de uma gestão social

constituída em contraposição à gestão tecnoburocrática e estratégica, processo no qual a sociedade civil promoverá integração social.

Fazendo um paralelo com o PSO (*public service orientation*), a Gestão Social seria em sua essência uma abordagem empírica, a construção contínua de conhecimento baseada num “gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” (TENÓRIO, 1998, p. 16). Ocorre principalmente uma mudança de foco do consumidor para o cidadão, sendo este último o protagonista dessa interação: o cidadão como "sujeito privilegiado de vocalização daquilo que interessa à sociedade nas demandas do Estado e daquilo que interessa ao trabalhador na interação com o capital" (TENÓRIO, 1998, p. 8), tomando consciência de sua "função como sujeito social e não adjunto (...) que deve atuar não somente como contribuinte, como eleitor, mas como uma presença ativa e solidária nos destinos de sua comunidade" (op. cit., p.19).

No decorrer dos anos, novas concepções e entendimentos de gestão social foram constituídos, segundo o mencionado autor, tanto como um substituto da gestão estratégica tecnoburocrática, aquela na qual o Terceiro Setor seria o único setor organizacional possível para práticas de gestão social, quanto como um processo dialógico que poderia estar presente na esfera pública, privada ou das ONG's (TENÓRIO, 2005, p. 152). Um modo de demonstrar que a atuação da gestão social precisa ter como foco a "perspectiva na qual o determinante de suas ações deve ser a sociedade não o mercado" (TENÓRIO, 2009, p. 3).

Porém, no Brasil manteve-se uma lógica de reformulação da administração pública ainda nos marcos da *nova gestão pública*. Bresser-Pereira (2010) já havia apontado que a reforma gerencial da década de 1990 havia ganhado o estereótipo de "reforma neoliberal" porque foi praticada nos marcos de um governo de viés neoliberal. Todavia, vale sublinhar que esse paradigma também foi adotado por partidos políticos diversos, independentemente de sua ideologia, interessados em propor uma reforma do aparelho estatal (BRESSER-PEREIRA, op. cit., p.115). Contudo, isso não retira da proposta o seu caráter conservador considerando que o mercado econômico acabou se beneficiando pela obtenção de lucros a partir da utilização, em forma de parcerias, da máquina pública: "o tema da propriedade finalmente veio à tona (este deveria ter sido, desde o início, o verdadeiro centro de todo o debate), quando do início do repasse da propriedade pública para setores privados" (DASSO JÚNIOR, 2009).

O período de transição do segundo governo FHC para os governos do ex-presidente Lula (2003-2010), foram realizadas tentativas de reformas em dois eixos:

reformas de cunho estrutural (...) um novo modelo de gestão pública, através de ações como integração de programas governamentais e avaliação do desempenho administrativo e, **reformas administrativas** (...) na melhoria da performance dos serviços públicos através da inovação gerencial, tal como na reforma anterior. (KLERING, PORSSE & GUADAGNIN, 2010, p.9, grifo meu)

Mesmo adotando políticas semelhantes ao *gerencialismo* citadas anteriormente, tendo como objetivo a satisfação do cidadão, os mandatos do ex-Presidente Lula (2003-2010) focalizaram seus esforços em programas sociais fortalecendo o papel do governo como planejador e orientador, através da descentralização da gestão (KLERING, PORSSE & GUADAGNIN, 2010, p.9). A reestruturação de programas para consolidação do Sistema Nacional de Proteção Social, mesmo que alguns deles (como os de transferência continuada - PTC) tenham iniciado no governo FHC, foram os esforços decisivos para enfrentar a exclusão social a partir de 2003 (ROBLES; MIROSEVIC, 2013). O plano Fome Zero, criado em 2003, integrava diversas políticas setoriais vinculadas a segurança alimentar e redução de pobreza, através de 04 eixos: 1) acesso a alimentação; 2) fortalecimento da agricultura familiar; 3) transferência de renda para famílias e, 4) responsabilidade e participação social. Além disso, ainda é integrado por diversos outros programas, tais como o Programa Bolsa Família e o Programa Nacional de Segurança Alimentar.

Em 2004, foi criado o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com a função de desenhar e gerir as políticas de combate à fome e exclusão social e, em 2006 foi o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) e o CONSEA (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional), com objetivo de proteger o direito de todos os cidadãos a uma alimentação adequada, coordenando vários programas que buscam reduzir a insegurança alimentar no país (ROBLES; MIROSEVIC, 2013).

Em fevereiro de 2005 foi instituído o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), uma continuidade do Programa da Qualidade do Serviço Público (PQSP), criado dentro do segundo mandato do ex-presidente FHC. Entre os desafios desse estava o foco na oferta de serviços de qualidade entre várias áreas e níveis de governo. Além disso, a proposta visava abranger as mais variadas dimensões da cidadania (o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça), bem como a simplificação dos processos de trabalho no serviço público (FERREIRA, 2009).

Visando cumprir com parte da proposta do GesPública, em 2007 foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 1), com objetivo de promover a aceleração do crescimento econômico, o aumento das taxas de emprego, bem como a melhoria das

condições de vida da população brasileira. O PAC consistia em um conjunto de medidas destinadas a incentivar o investimento privado no país, aumentar o investimento público em obras de infra-estrutura e, dentro da lógica da desburocratização, remover os obstáculos (burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos) ao crescimento (BRASIL, 2007).

No ano de 2011, o Plano Brasil Sem Miséria entrou em vigor. Tratando-se de uma estratégia intersetorial, buscou promover uma articulação de programas sociais nas seguintes áreas: educação, saúde, assistência social, saneamento e eletricidade. Além disso, políticas de aumento do crescimento econômico (PAC) e políticas de emprego foram introduzidas ao plano (fazendo parte da estratégia de inclusão produtiva do plano). Os três pilares principais do plano são: 1) uma garantia de renda, a partir do ingresso no Bolsa Família; 2) inclusão econômica e, 3) acesso a serviços públicos. Cabe salientar que as famílias após identificação de sua situação social, são cadastradas no CadÚnico - Cadastro Único (criado em 2001), servindo como fonte de informações para construção de novas políticas públicas (ROBLES; MIROSEVIC, 2013). Porém, em relação às reformas de cunho estrutural, segundo Ribeiro, Pereira e Benedicto (2013), a proposta do governo Lula de tornar os debates mais democráticos e politizados, não foi concretizada. Grande parte dos projetos não apresentou uma integração entre política e administração pública, sobrepondo-se práticas gerencialistas às políticas sociais.

Os projetos pareciam estar na contramão, pois, a população não participava decidindo o seu destino, as decisões eram realizadas por uma gestão tecnocrata que muitas vezes não conhecia as demandas populares. As experiências bem sucedidas que envolvia a participação social foram fragmentadas (RIBEIRO; PEREIRA; BENEDICTO, 2013).

O Governo Dilma Rousseff (2011 - atualidade) caracteriza-se, segundo Dias (2013) por um mandato que direciona suas ações para desenvolvimento dos instrumentos e mecanismos estatais que pretendem reduzir as desigualdades e na promoção do desenvolvimento econômico e humano. Além disso, investe na promoção da participação e controle social (*accountability*), nos mecanismos de transparência, na redução do déficit institucional e no fortalecimento de suas capacidades de formular e implementar políticas (MATIAS-PEREIRA, 2010 apud DIAS, 2013, p.97).

Em 2014 o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Gestão Pública, lançou um documento intitulado “Modelo de Excelência em Gestão Pública”. Logo em sua apresentação aponta os desafios de implementação de um modelo que contribua

para “ampliação da capacidade de *governança* e *governabilidade* de suas estruturas executivas e que promovam o aprofundamento dos princípios definidos na Constituição Federal” (BRASIL, 2014, p.9, grifo meu).

Ademais, segundo o mesmo documento, o modelo de excelência deve ser implementado através de uma reorientação:

estruturas executivas do Estado para atuação voltada para resultados e promover a inclusão social e participação dos cidadãos na vida pública e, especialmente, nos processos decisórios do governo, notadamente no planejamento, avaliação e controle das políticas públicas (BRASIL, 2014, p.9).

Observa-se que há uma tentativa de apresentar um modelo de gestão pública voltado para inclusão social e participação dos cidadãos na vida pública, capaz de tornar o Estado "mais aberto às necessidades dos cidadãos brasileiros, mais voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos" (DE PAULA, 2005, p.37), semelhante a abordagem da gestão societal.

Os movimentos sociais criados a partir da década de 1960 foram os primeiros a fortalecer a ideia de que as experiências de cunho popular - em contraposição ao autoritarismo e ao modelo burocrático weberiano - só poderiam ser incluídas no Estado através de um projeto político que procurasse ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas" (DE PAULA, 2005, p.39).

Mesmo que essa abordagem enfatize a participação social e a busca de um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, não é possível demarcar dentro da abordagem de administração pública societal algumas condições essenciais da organização do aparelho estatal ou uma proposta nacional de organização administrativa (DE PAULA, 2005, p. 41). Entretanto, podem-se identificar algumas mudanças importantes, como o aumento no número de experiências de instituições participativas ou a mudança de composição de secretarias e conselhos de forma tripartite, institucionalizando a inserção da população nas ações governamentais. Em suma, se destaca a “elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas" (DE PAULA, 2005, p. 41).

Se em nível nacional algumas mudanças importantes já foram realizadas nos marcos da administração pública, em nível local as alterações foram maiores. Especialmente nas

idades brasileiras houve importantes avanços na formulação de experiências alternativas aos modelos de gestão pública tradicionais com a criação de mecanismos que puderam, em certa medida, democratizar as dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa do estado como, por exemplo, os OP's.

Esse processo de inserção da população na discussão do orçamento anual, como o OP, fortalece estes mecanismos de participação dos cidadãos na gestão pública e defendem novas metodologias e canais de participação por meio de uma gestão pública participativa. De acordo com Gugliano (2011) e Barrera (2009), é possível definir a ideia de gestão pública participativa como a criação de um conjunto de mecanismos e ações que buscam ampliar a participação dos cidadãos na gestão das políticas públicas executadas pelo governo, tendo como princípio a democratização das relações entre o Estado e a sociedade.

Em especial, como a nova Constituição de 1988 e a aprovação do Estatuto das Cidades (2001), houve um fortalecimento da autonomia administrativa do município e sua gestão através do modelo descentralizado de execução de políticas públicas, permitindo que os governos locais tivessem uma maior liberdade de ação e fortalecessem mecanismos de controle e participação comunitária principalmente em termos do desenvolvimento das políticas sociais (GUGLIANO, 2006, p.49). De acordo com Souza (2011),

os processos participativos são intrínsecos à gestão pública participativa, pois é a maneira como são realizadas as decisões coletivas no espaço público que a diferencia de outras formas de gestão na relação entre Estado e Sociedade. Não se trata de voltar aos tempos da pólis grega com um modelo ultrapassado de democracia direta, mas sim encarar as realidades das sociedades contemporâneas e inovar no sentido da orientação do Estado pela Sociedade. Assim, a criação de canais institucionais de participação que dêem conta da complexidade da sociedade brasileira é o desafio preeminente à gestão pública (SOUZA, 2011, p.42)

O autor citado anteriormente ainda descreve três pontos cruciais para análise dessas iniciativas de gestão pública participativa, ao verificar as experiências implementadas pelo PT: 1) qualificar as ações governamentais, adequando o projeto vitorioso em eleições às demandas reais da sociedade (viés administrativo); 2) fortalecer articulação e identidade de grupos sociais (visão sociológica); 3) aflorar contradições e conflitos sociais ou, até mesmo, dividir o poder entre Estado e Sociedade (abordagem político-ideológica) (SOUZA, 2011, p. 58). Para Cunha (2005, p. 22-24), uma gestão participativa seria uma relação harmoniosa entre governo e comunidade na qual possa ser realizado um planejamento administrativo, um processo de elaboração, execução e fiscalização das políticas públicas, assim como o desenvolvimento de parcerias com eixos estratégicos da administração.

Por fim salienta-se que há uma diferenciação a ser feita entre *governança pública*, *gestão social* e, *gestão pública participativa*. A primeira, mesmo demonstrando um caráter pluralista, onde "diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas" (SECCHI, 2009), busca incluir os cidadãos de forma acrítica e consultiva, com um baixo grau de autonomia dos participantes sobre as decisões e o poder final de deliberação retido nas mãos dos gestores públicos. Esses espaços disponibilizados dentro da gestão serviriam apenas como uma forma de facilitar o alcance dos resultados, reduzindo o envolvimento dos cidadãos a uma medida de eficiência administrativa. A gestão social, mesmo que alguns autores afirmem a sua capacidade de adaptar-se e funcionar tanto no Terceiro Setor, quanto no setor público, ainda está mais orientada na presença ativa e solidária dos atores nos destinos de sua comunidade através de serviços comunitários, filantrópicos e em movimentos sociais (TENÓRIO, 1998, p.19). Já a gestão pública participativa prevê a articulação de processos de inclusão em que a população seja envolvida e tenha poder de deliberação em diversos espaços de decisão, ora na escolha das prioridades de investimento e da peça orçamentária, ora na definição dos projetos de implementação das políticas públicas em nível local.

Os possíveis efeitos de uma abordagem voltada para uma gestão pública participativa necessitam ser estudados, como a redução das desigualdades de caráter econômico, social, demográfico, territorial e étnico dentro da esfera local. O acesso de informações sobre políticas, planos, programas, ações e orçamento de cada secretaria dentro da gestão pública, além da possibilidade de interferir na decisão de parte do orçamento municipal de cada gestão local, são características essenciais para o andamento de uma gestão pública que possa considerar-se participativa e que possa gerar os efeitos esperados. Assim sendo, para analisar a gestão participativa na prática, a seguir será realizada uma análise das experiências mais recentes de OP's em gestões locais, apontando especialmente algumas características desse mecanismo de gestão pública participativa.

3. A Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) em foco: análise dos mecanismos de gestão pública participativa

As regiões metropolitanas são apontadas comumente como locais de aglomeração de diversos municípios, principalmente pelo traslado da população saindo de suas cidades (quase sempre cidades-dormitório) em direção à capital ou até mesmo para uma cidade mais próspera. Esses movimentos se dão pela falta de empregos no setor de serviços (característica

comum em cidades que concentram grandes parques industriais, ou de municípios rurais) ou ainda devido à imigração da classe média e alta, adquirindo imóveis mais distantes do seu local de trabalho, em busca de melhor qualidade de vida - menos poluição e violência (OJIMA; SILVA; PEREIRA, 2007).

O processo de concentração de população nas metrópoles brasileiras, a partir da década de 1970, foi consequência de uma série de fatores estruturais, desde a crescente migração do campo para as cidades, a introdução de relações capitalistas de produção presentes no meio rural (junto à mecanização e introdução de processos inovadores de plantio), bem como o forte atrativo exercido pelo estímulo à busca pelas cidades como fonte de riqueza e sucesso.

As regiões metropolitanas refletem de forma extrema os processos de urbanização e precarização dos serviços públicos, como a falta de saneamento básico, pavimentação e níveis elevados de analfabetismo. Em seu trabalho Freitas (2009) procura identificar os processos de metropolização e suas consequências com base na necessidade de pensar soluções para estes problemas (sociais, ambientais, morfológicos, etc.) de forma inter-relacionada. Para isso não só destaca uma conceituação do que seria uma região metropolitana, mas o autor vai além de uma definição legal:

Região Metropolitana pressupõe um fato social e econômico cuja essência é a metrópole, esta, o pólo de atração e/ou dominação de um grande espaço de produção e consumo. A caracterização de uma Região Metropolitana é a intensa urbanização que dá origem a funções públicas de interesse comum aos municípios que a compõem, integrando a organização, o planejamento e a execução de programas (FREITAS, 2009).

Atualmente composta por 34 municípios (quadro 1), a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) foi criada no ano de 1968, constituída na época de 13 municípios. Sua institucionalização se deu na forma da Lei Complementar nº. 14 de 1973, que alterou o art. 164 da Constituição de 1967, quando as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza foram criadas. Na época:

§ 3º - A região metropolitana de Porto Alegre constitui-se dos Municípios de: Porto Alegre, Alvorada, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Estância Velha, Esteio, Gravataí, Guaíba, Novo Hamburgo, São Leopoldo, Sapiranga, Sapucaia do Sul e Viamão. (BRASIL, 1973)

Seu primeiro conselho diretivo foi criado nos anos 1970 (CMM - Conselho Metropolitano de Municípios), conselho deliberativo com objetivo de elaborar o primeiro

plano de desenvolvimento metropolitano. Esse serviu de base para os planos vindouros, porém nunca foi implementado. Atualmente a METROPLAN (Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional) é o órgão estadual responsável pela elaboração e coordenação de planos, programas e projetos de desenvolvimento regional e urbano do Rio Grande do Sul, bem como responsável pelo planejamento da RMPA.

Localizada na área mais densa do Estado, concentrando mais de 37% da população, possui uma conjunção de municípios "multipolar": Porto Alegre centraliza a região leste/oeste e os municípios de São Leopoldo e Novo Hamburgo, polarizam a região norte. Segundo Romanini (2013), esse tipo de concentração deu-se a partir de dois movimentos :a) expansão da urbanização porto-alegrense sobre os municípios próximos (aglomeração urbana e conurbação³) e, b) crescimento diferenciado de Porto Alegre polarizando como capital.

Quadro 01 - Municípios que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre

Alvorada, Araricá, Arroio dos Ratos, Cachoeirinha, Campo Bom, Canoas, Capela de Santana, Charqueadas, Dois Irmãos, Eldorado do Sul, Estância Velha, Esteio, Glorinha, Gravataí, Guaíba, Igrejinha, Ivoti, Montenegro, Nova Hartz, Nova Santa Rita, Novo Hamburgo, Parobé, Portão, Porto Alegre, Rolante, Santo Antônio da Patrulha, São Jerônimo, São Leopoldo, São Sebastião do Caí, Sapiranga, Sapucaia do Sul, Taquara, Triunfo e Viamão.

Fonte: Elaboração própria a partir de Martins, 2012

3.1 Aspectos socioeconômicos gerais da Região Metropolitana de Porto Alegre

O Rio Grande do Sul, sendo o estado mais populoso da região Sul do país, possui cerca de 10,9 milhões de habitantes, o que representa 5,7% da população brasileira (IPEA, 2012), sendo que a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) concentra 37,7% da população total e cerca de 43% da população urbana do estado. Cabe salientar que desde a sua institucionalização, em 1973, diversos municípios foram agregados à RMPA, mas para melhor compreensão dos dados, apresenta-se a média de população referente aos atuais 34 municípios que compõem a região metropolitana.

³ Segundo Polidoro, Takeda e Barros (2009) conurbação é um processo que “ocorre quando uma cidade passa a absorver núcleos urbanos localizados a sua volta, pertençam a eles ou não a outros municípios (...) é um dos processos que acelerou a configuração social e morfológica das cidades” (VILLHAÇA, 1998 apud POLIDORO, TAKEDA E BARROS, 2009).

Quadro 02 - Composição população urbana - Rio Grande do Sul e RMPA

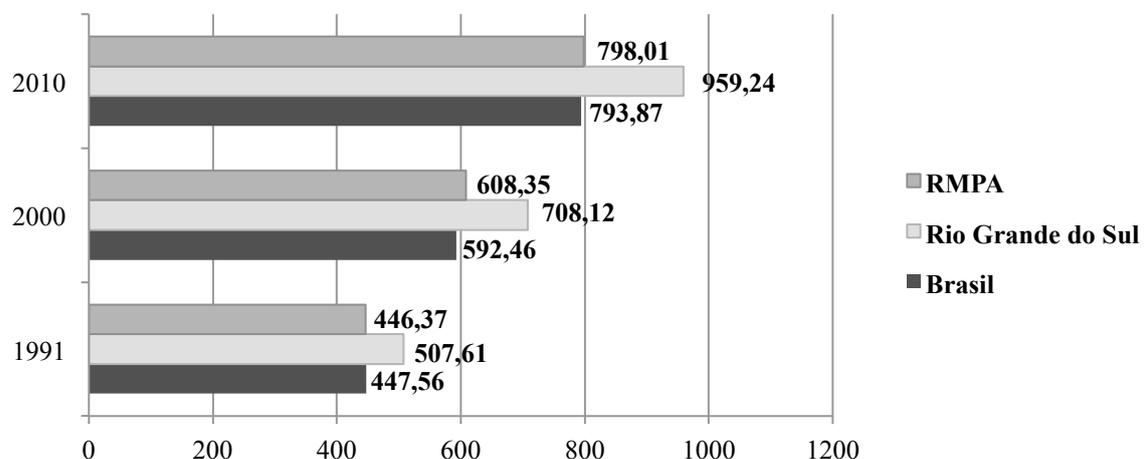
Demografia	Censo 1991	Censo 2000	Censo 2010
	População Urbana (hab)		
Brasil	110.990.990	137.953.959	160.925.792
Rio Grande do Sul	6.996.542	8.317.984	9.100.291
RMPA*	3.094.154	3.607.033	3.908.133

Fonte: elaboração própria a partir de Atlas Brasil, 2013.

* Média em relação aos 34 municípios pertencentes a RMPA atualmente.

Quando se procura compreender o movimento diário de toda essa população dentro da RMPA, destacam-se os dados apresentados por Wiltgen e Reis (2012) referente ao movimento pendular e deslocamento da população, segundo os autores, os maiores percentuais de deslocamento de pessoas que saem de suas casas todos os dias para trabalhar ou estudar fora, foram encontrados nos municípios de Alvorada (56,3%), Viamão (46,3%), Eldorado do Sul (45,3%), Esteio (45,0%), Cachoeirinha (42,5%) e Sapucaia do Sul (40,6%) (p. 10).

Segundo os critérios utilizados pelo IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) no relatório "Situação Social nos Estados - Rio Grande do Sul" (2012), para captar de forma mais ampla o poder aquisitivo da população, utilizou-se o indicador da renda domiciliar per capita, pois ele contempla todas as fontes de renda que uma família pode possuir, dividido pela quantidade de componentes da família. Expressa, portanto, a parcela da renda que é efetivamente apropriada por cada membro da família para seus gastos (IPEA, 2012).

Gráfico 01 - Renda domiciliar per capita (1990 - 2000 - 2010)

Fonte: elaboração própria a partir de Atlas Brasil, 2013.

A partir do gráfico acima se pode afirmar que houve um aumento progressivo da renda domiciliar dos residentes da Região Metropolitana de Porto Alegre entre os três últimos CENSOS. Segundo alguns autores, este aumento contínuo de renda é uma das bases que demonstram certo crescimento econômico de uma região (BERLINK; COHEN, 1970; DIAS; DIAS, 2007). Nos últimos 10 anos, a renda per capita média da RMPA vem crescendo de forma semelhante a média nacional, mas ainda muito abaixo da média regional.

O livro "40 anos de Regiões Metropolitanas no Brasil" (IPEA, 2013), que buscou realizar sistematização dos resultados da pesquisa "Governança Metropolitana no Brasil", aponta que o ritmo de crescimento do PIB na RMPA, no período de 2000 a 2010, apresentou a menor porcentagem se relacionado com as demais 16 RM analisadas, fechando essa década de análise com um acumulado de 187,6% - a média das demais Regiões Metropolitanas foi de 201,3% (IPEA, op. cit., p.123). O mesmo estudo ainda destaca que a desaceleração do crescimento da RMPA pode estar relacionado com diversas limitações estruturais, como: dificuldades relacionadas à acessibilidade, circulação, mobilidade, entre outros. Consequências destes problemas podem ser vistos na diminuição de recursos e investimentos na região.

Pertinente à desigualdade de renda, o indicador mais completo utilizado atualmente é o Índice de Gini. Segundo o IPEA (2012), o índice leva em consideração os rendimentos por todo o espectro da distribuição ao medir o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0 quando não há desigualdade (a renda domiciliar per capita de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda). O universo de indivíduos é limitado àqueles que vivem em domicílios particulares permanentes. A série histórica do Índice de Gini, entre 1991 e 2010, mostra como as taxas de desigualdade na RMPA caíram 3% no período analisado, porcentagem semelhante à média brasileira e estadual, mantendo-se com valores abaixo de 0,50.

Tabela 01 - Índice de Gini - série histórica de 1990 a 2010

Local/ano	1991	2000	2010
Brasil	0,63	0,64	0,60
Rio Grande do Sul	0,59	0,58	0,54
RMPA	0,48	0,49	0,45

Fonte: elaboração própria a partir de Atlas Brasil, 2013.

* Média em relação aos 34 municípios pertencentes à RMPA atualmente.

Em termos de indicadores sociais também é possível destacar alguns elementos que nos auxiliam a conhecer as características dos municípios da RMPA de forma conjunta. Para tal, possuímos um indicador socioeconômico utilizado regionalmente, que é o caso do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico para o Rio Grande do Sul, conhecido como IDESE. Calculado pela Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE/RS), órgão do governo estadual, o novo IDESE representa uma forma de complementar as análises realizadas a partir do IDH, essencialmente em termos dos municípios gaúchos. Utiliza um conjunto de doze indicadores divididos em três blocos temáticos: Educação | Renda | Saúde, além disso, o mencionado indicador sugere uma classificação baseada em três escalas: municípios de baixo desenvolvimento, médio desenvolvimento e alto desenvolvimento.

Analisando o ranking geral do novo IDESE para o ano de 2010, a Região Metropolitana de Porto Alegre não possui nenhuma cidade entre os 10 municípios mais desenvolvidos do Rio Grande do Sul. Considerando a classificação do índice em alto (acima de 0,800), médio (entre 0,500 e 0,799) e baixo (abaixo de 0,499) nível de desenvolvimento, verifica-se que as maiores debilidades na RMPA apresentam-se nos blocos educação e renda.

Por fim, referente às relações de poder institucionais entre os municípios da RMPA, cabe salientar o perfil partidário dos municípios pertencentes à região. Durante os 06 últimos pleitos (entre 1992 e 2012), os três principais partidos em termos de número de prefeituras conquistadas foram PDT, PMDB e PT. Conforme tabela abaixo cabe salientar o progressivo aumento de prefeituras com PT na gestão municipal.

Quadro 03- Distribuição partidária RMPA nos pleitos de 1992, 2000 e 2012

Partido	1992	Partido	2000	Partido	2012
PDT	08	PDT	08	PDT	06
PMDB	14	PMDB	08	PMDB	09
PT	01	PT	03	PT	07
Outros	10	Outros	15	Outros	12

Fonte: Elaboração própria a partir de TRE/RS

Em resumo, observa-se que mesmo havendo um crescimento da renda domiciliar na RMPA, que pode ser relacionado, prioritariamente, ao crescimento real do salário mínimo, bem como aos programas de transferência de renda do Governo Federal (PBF - Programa Bolsa Família e, BPC - Benefício de Prestação Continuada), a região apresentou uma queda no PIB quando comparada às demais Regiões Metropolitanas do país. Isso se deve,

principalmente, por fatores estruturais, tais como: disparidade na distribuição (entre os municípios da RMPA); falta de formas adequadas de abastecimento de água, inadequação na disponibilidade de saneamento básico e distribuição de energia elétrica (WILTGEN & REIS, 2012); além dos problemas relacionados ao descaso e falta de investimentos em mobilidade, circulação e habitação.

Observa-se ainda que os fatores destacados assemelham-se às áreas de interesse de investimentos e carências sociais apresentadas no OP e demais experiências inovadoras de gestão pública participativa, pano de fundo do presente estudo. Assim, além de uma breve revisão conceitual sobre a relação entre OP e a abordagem da gestão pública participativa, a seguir apresenta-se a relação de municípios que se destacaram como implementadores desses mecanismos de participação na gestão pública na Região Metropolitana de Porto Alegre.

3.2 Gestão Pública Participativa: orçamentos participativos em destaque

A partir da experiência bem-sucedida nos mandatos da Frente Popular na Prefeitura de Porto Alegre, desde 1989, diversos autores vêm trabalhando conceitualmente o orçamento participativo sob os mais diferentes olhares: desde uma perspectiva de partilha de poder tanto por parte do Executivo quanto por parte do Legislativo (DIAS, 2000) até outras análises que levam em consideração o papel do orçamento participativo para o avanço democrático no sentido político, civil, social, cultural e de autoestima da população (FEDOZZI, 2001).

Ressalta-se ainda os estudos relacionados ao avanço da teoria democrática, com a recuperação do debate sobre o papel dos movimentos sociais no processo de aprimoramento das ações do Estado, a formulação de novos desenhos institucionais gerados a partir das experiências participativas e a necessidade de repensar a democracia para além dos processos eleitorais (AVRITZER, 2003 apud RODRIGUES; GUGLIANO, 2015). Nesse sentido,

se entendermos a democracia participativa como um modelo no qual as questões de interesse público dizem respeito a todos, diferindo, portanto, da democracia representativa que confere apenas aos políticos eleitos por sufrágio universal a legitimidade para o exercício da autoridade política, podemos estabelecer algumas correlações entre o OP e este ideal democrático (BORBA; LUCHMANN, 2007, p.)

Ribeiro e Grazia (2003) apontam que o que configura o OP como tal é a presença da população de forma direta ou ainda através de entidades de representação organizadas na execução e elaboração do orçamento público (p.19). Ademais, consideram que

será indispensável que a sua influência estenda-se para além da instância local de governo. Afinal, o tratamento das carências sociais observadas em cada lugar e o volume do orçamento municipal não dependem apenas de esforços tributários desenvolvidos pela administração local ou da qualidade do diálogo estabelecido com a população. Mas dependem também de diretrizes da política econômica, das estratégias que orientam as políticas públicas em geral e o teor do pacto federativo (RIBEIRO; GRAZIA, 2003).

Além disso, Ferreira e Santos (2008) destacam que o OP originou-se dentro da busca de uma Gestão Pública Participativa enquanto uma concepção política, pois ao ser caracterizada como uma alternativa baseada na participação popular, incorpora elementos que buscam desde um novo modelo de desenvolvimento para o país, quanto uma concepção mais participativa e deliberativa de democracia (FERREIRA; SANTOS, 2008 apud PAULA; PRESTES MOTTA, 2003).

Outro aspecto que justifica o estudo dos Orçamentos Participativos como um mecanismo de Gestão Pública Participativa é a necessidade de uma:

interface dos órgãos governamentais a partir de um trabalho conjunto que pressuponha uma capacidade política de comunicação e compartilhamento do valor atribuído à gestão participativa entre os diversos setores do governo, no âmbito do planejamento de médio e longo prazos (CAMPOS, 2008, p. 85)

Portanto, para este estudo compreende-se o OP como uma proposta que visa criar mecanismos diretos e representativos por meio dos quais os cidadãos discutem e deliberam sobre parcelas do orçamento público estabelecendo prioridades para o investimento da receita municipal (RODRIGUES; GUGLIANO, 2015). O processo de organização do OP varia de acordo com cada gestão e ano de implementação.

Em resumo, pode-se afirmar que o ciclo do OP ocorre dentro do ciclo orçamentária municipal permitindo a compatibilidade entre a distribuição dos recursos pelo legislativo e executivo, bem como a escolha das prioridades de investimento vindas da população. Dentro dos deveres e obrigações do órgão executivo responsável pelo processo há uma divisão do município em regiões administrativa e/ou organização de bairros em torno de uma mesma região, respeitando suas características de formação e mobilização; em alguns municípios (principalmente naqueles que implementam pela primeira vez o processo), ocorrem reuniões mobilizatórias e de exposição da metodologia do processo. Entre os municípios que vem implementando há pelo menos um ano o processo, essas primeiras reuniões também servem como espaço de prestação de contas, acompanhamento das demandas e construção/revisão

dos Regimentos Internos - conjunto de regras e diretrizes para organização do processo do OP, podendo ser construída por toda a população.

Entre as demais fases do processo de OP, observa-se a organização de reuniões/assembleias nas regiões pré-definidas pelo executivo, onde os cidadãos de forma direta podem definir suas demandas e/ou prioridades de investimento, escolher seus representantes (delegados e/ou conselheiros) bem como definir temas gerais de investimento para o município. As reuniões seguintes são realizadas entre os representantes eleitos por toda a população presente nas primeiras assembleias regionais, e tem como objetivos principais: hierarquizar quais as obras/serviços serão realizados (em grande parte dos casos, são estabelecidos critérios como carência da região sobre a temática definida, porcentagem de cidadãos que participaram da assembleia sobre o total de habitantes da região, etc.); retornar às suas regiões com esclarecimentos sobre as decisões tomadas; criação de comissões de avaliação e monitoramento das obras, bem como formação de um conselho deliberativo que participará das definições finais da peça orçamentária do município, podendo emitir pareceres, opiniões e deliberar sobre as leis orçamentárias (LDO, LOA e PIS⁴).

Marquetti (2008) ao descrever o efeito distributivo que o Orçamento Participativo pode gerar, aponta que um dos fatores cruciais do OP é:

que as escolhas são realizadas após um processo de debate entre os participantes. O debate e a troca de argumentos aumentam as informações sobre o objeto em discussão, bem como podem levar a mudanças no próprio critério de avaliação com que os indivíduos julgam as políticas públicas (MARQUETTI, 2008).

Com objetivo de realizar um levantamento dos municípios na Região Metropolitana de Porto Alegre que introduziram mecanismos de gestão pública participativa em suas gestões locais, observou-se no decorrer da construção deste estudo uma lacuna de trabalhos que apontassem esses dados. Como forma de complementar este campo de trabalho, foram utilizadas informações do banco de dados do projeto de pesquisa “Orçamentos Participativos nas Cidades Gaúchas (2009-2012)”⁵, que buscou reunir informações sobre as experiências de OP's no estado do Rio Grande do Sul.

⁴LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias; LOA - Lei Orçamentária Anual; PIS - Plano de Investimentos e Serviços;

⁵ Pesquisa realizada pelo Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública, coordenada pelo Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano que contou com auxílio do Projeto Pesquisador Gaúcho, edital PqG 2011 – FAPERGS (Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul).

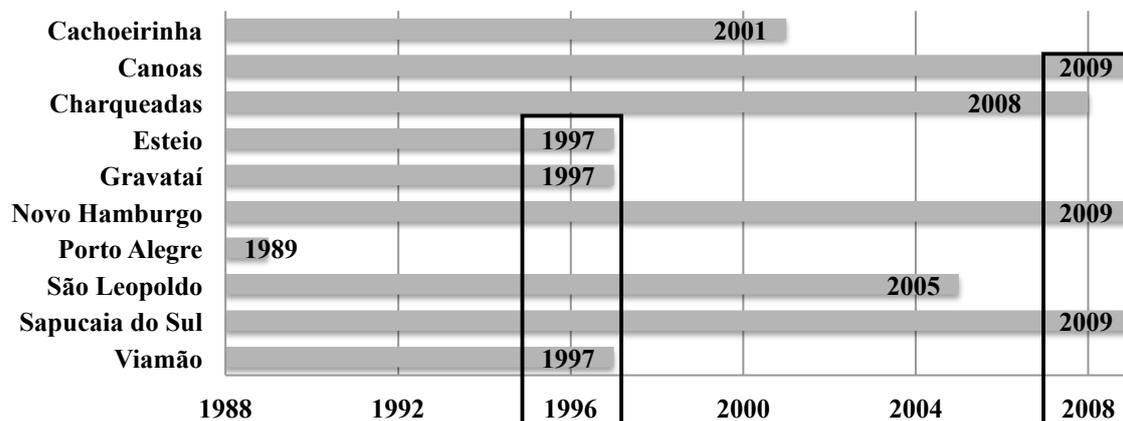
Segundo o referido projeto, 39 (trinta e nove) municípios possuíam orçamentos participativos ou propostas semelhantes que incluíssem a população nos processos de decisão sobre o orçamento municipal. Entre os materiais recolhidos no âmbito do projeto de pesquisa para construção do banco de dados, cabe destacar: a) aplicação de um questionário para identificação do perfil de cada município onde a proposta estava sendo desenvolvida; b) coleta dos regimentos internos (conjunto de regras que regem a organização) e outros documentos oficiais das experiências consultadas e, c) coleta de dados secundários sobre os principais indicadores socioeconômicos e político-partidários dos municípios mapeados.

Este levantamento possibilitou mapear que apenas 10 municípios (dos 34 atuais da RMPA), praticavam mecanismos de participação dos cidadãos na gestão pública, pontualmente, na decisão de parte do orçamento municipal entre os anos de 2009 e 2012. É importante frisar que, a partir do banco de dados construído para pesquisa que embasa este estudo, pode-se mapear também, outros mecanismos de inserção do cidadão nas decisões da gestão pública, que serão expostos mais adiante.

3.3 Análise dos municípios com OP na RMPA

Dentre os municípios analisados 03 cidades iniciaram seus processos de participação na gestão posterior a implantação do OP em Porto Alegre, no ano de 1997 (Esteio, Gravataí e Viamão). Em seguida, as duas experiências mais antigas seriam de Cachoeirinha (2001) e São Leopoldo (2005). Por fim, as propostas mais recentes foram encontradas nos municípios de Charqueadas (2008), Canoas, Novo Hamburgo e Sapucaia do Sul (ambos em 2009).

Gráfico 02 - Cidades com Orçamento Participativo por ano de instalação (mapeamento entre os anos 2009-2012)



Fonte: elaboração própria a partir de banco de dados da Pesquisa OP nas Cidades Gaúchas (GUGLIANO, 2011).

Conforme os dados recolhidos sobre as características populacionais dos municípios com OP é possível inferir que as cidades estudadas são predominantemente urbanas, sendo que 03 (três) municípios possuem 100% de seus habitantes na zona urbana e os demais não possuem mais que 6% de população na zona rural. Além disso, estes 10 municípios concentram mais de 28% da população total do estado.

Tabela 02 - População por Município com OP

Municípios da RMPA com OP	População do Município (2010)	% em relação ao RS
Charqueadas	35.320	0,33
Esteio	80.755	0,76
Cachoeirinha	118.278	1,11
Sapucaia do Sul	130.957	1,22
São Leopoldo	214.087	2,00
Novo Hamburgo	238.940	2,23
Viamão	239.384	2,24
Gravataí	255.660	2,39
Canoas	323.827	3,03
Porto Alegre	1.409.351	13,18
Rio Grande do Sul	10.693.929	-

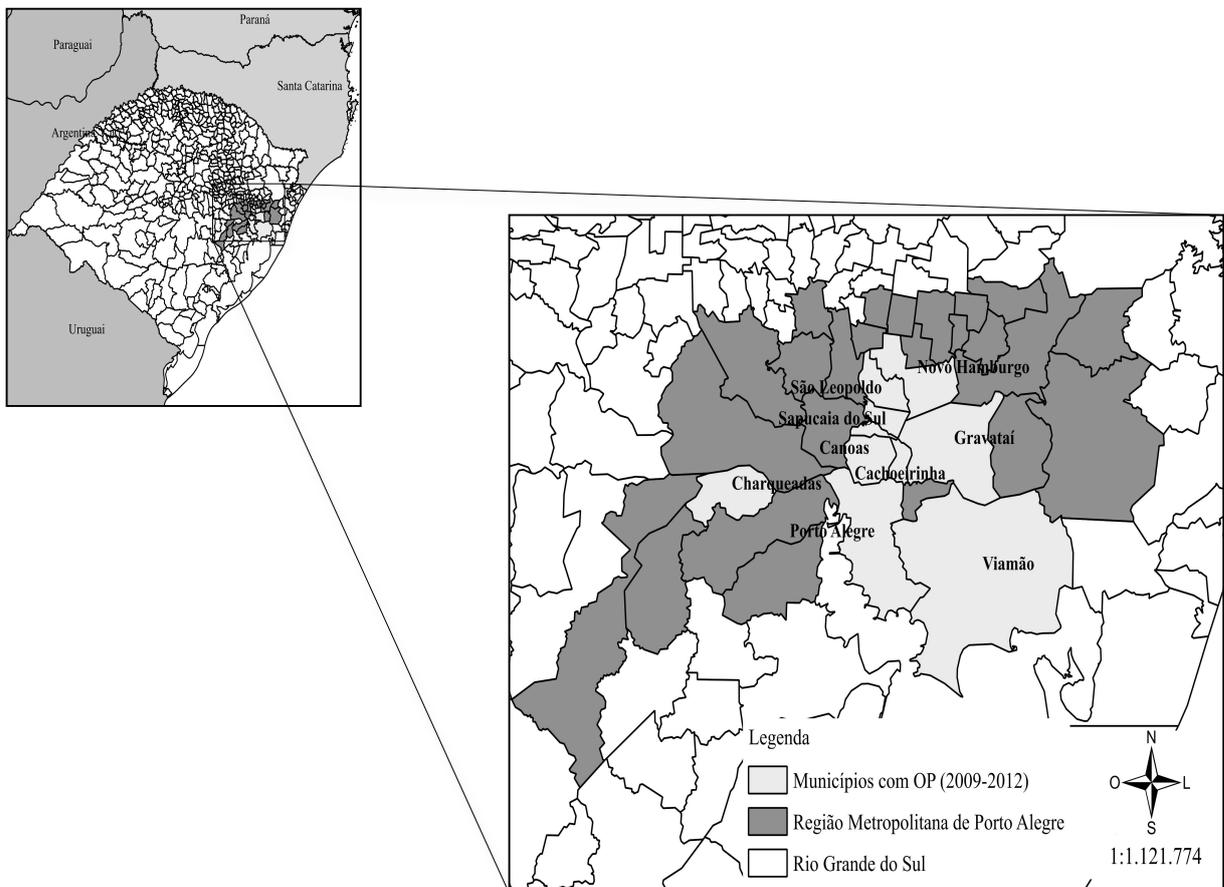
Fonte: Elaboração própria a partir de Atlas Brasil, 2013

Pode-se perceber, através da tabela 02, que grande parte dos municípios possuem população acima de 100.000 habitantes, foco de análise de diversos trabalhos sobre propostas de OP pelo Brasil (MARQUETTI, 2007; WAMPLER, 2008).

Referente aos casos escolhidos para análise⁶, a localização dos municípios com OP equipara-se aos eixos de expansão urbana da RMPA: centro, caracterizado por Porto Alegre; as faixas territoriais que contemplam os municípios próximos a BR-116 (municípios de Canoas, Esteio, Sapucaia, São Leopoldo, Novo Hamburgo) e, as cidades que desempenharam historicamente funções de cidades-dormitório (Gravataí, Cachoeirinha e Viamão). A exceção apresenta-se na inclusão do município de Charqueadas, localizada a cerca de 55km da capital gaúcha.

⁶ Cabe salientar que os municípios de Alvorada, Gravataí e Viamão foram casos estudados de forma aprofundada por Silva (2001).

Mapa 01 - Municípios com OP na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)



Fonte: Elaboração própria a partir do banco de dados da Pesquisa OP nas Cidades Gaúchas (2009-2012)

3.4 Caracterização dos Municípios com OP na Região Metropolitana de Porto Alegre⁷

Município originado de São Jerônimo, Charqueadas foi emancipada no ano de 1982. Situa-se na Região Carbonífera do estado e está distante cerca de 55km de Porto Alegre. Além disso, localiza-se politicamente no conjunto hidrográfico conhecido como Delta do Jacuí, ligando-se as cidades de Porto Alegre, Canoas, Nova Santa Rita, Triunfo e Eldorado do Sul por meio de três que formam o Lago Guaíba. Sua atividade econômica predominante é a indústria de transformação de aço e a principal atividade comercial é a varejista. Cerca de 63% da sua população total está apta para votar (maiores de 16 anos) (TRE/RS, 2008).

Uma primeira tentativa de implementação do OP em Charqueadas ocorreu em 1996, na então gestão do ex-prefeito Jaime Guedes Silveira, do PT (Partidos dos Trabalhadores),

⁷As informações presentes nessa seção são fruto de pesquisas *online* nos sites oficiais das prefeituras mapeadas, entrevistas *in loco*, material de divulgação das experiências de OP, bem como regimentos internos de cada proposta.

porém não foi colocado em prática devido a falta de sensibilização de todos os setores da prefeitura na mobilização do mesmo, segundo entrevista realizada com o gestor responsável pela proposta, em 2013. A partir de 2008, na gestão do PDT (Partido Democrático Trabalhista), o orçamento participativo foi finalmente implementado no município.

O primeiro passo para execução da proposta foi criação do regimento interno (regras e normas de organização do OP) no ano de 2009; dividido em 13 regiões, nos primeiros dois anos de execução do projeto eram realizadas 02 reuniões por região: na primeira eram eleitos os delegados (1 a cada 10 pessoas) e na segunda, era realizada a escolha das prioridades e eleição dos conselheiros por região. Porém, devido a dificuldades externas (como clima e falta de participação da população) relatadas em entrevista, modificou-se para apenas uma reunião nos próximos anos (2010 e 2011). Entre os anos de 2009 e 2012, cerca de 3mil pessoas, participaram do processo de OP em Charqueadas, média de 70 pessoas por reunião. Segundo informações recolhidas na Prefeitura de Charqueadas, as Audiências Públicas são o único espaço além do OP, que a população participa das decisões do município.

Esteio apresenta-se também como um município de forte atividade industrial e varejista na Região Metropolitana de Porto Alegre. Distante cerca de 17km de Porto Alegre, destaca-se no setor industrial nos ramos de metalurgia, vestuário, tecidos, produtos alimentares e mecânica, possuindo ao todo 393 indústrias. Com um PIB de mais de 2milhões de reais (FEE/2012), possui a melhor taxa de alfabetização e o 2º maior IDH da RMPA. Possui mais de 64mil pessoas aptas para votar (TRE/RS, 2008).

O OP em Esteio foi implementado em 1997, pela gestão do então prefeito Vanderlan Carvalho de Vasconcelos do PSB (Partido Socialista Brasileiro). Segundo informações recolhidas na Prefeitura, ao longo de 13 anos de execução do OP mais de 150 obras e serviços foram definidos pela população, fortalecendo não somente o vínculo entre sociedade e estado, mas também fortalecendo entidades e lideranças comunitárias.

Entre 2009 e 2012, período abarcado por este estudo, o prefeito em exercício era Gilmar Rinaldi do PT. Segundo material analisado sobre o OP em Esteio, o mesmo é dividido em 05 regiões administrativas (anexo 01) e, nos dois primeiros anos de implementação da proposta cerca de 4.200 pessoas participaram das reuniões e assembleias (2009 foram 1.200 e, em 2010, 3.000 pessoas). Apresentado como o principal espaço de debate e definição de investimentos do município, a Prefeitura participa do processo apresentando propostas, fornecendo informações, assessoramento técnico e infraestrutura, sem direito a voto nas diversas instâncias deliberativas do processo. Diferente de outras propostas, o OP em Esteio

não elege delegados e sim, somente conselheiros que representarão a população na proporção de um conselheiros para cada 20 participantes no encontro.

Estrategicamente localizada a 17 km do centro de Porto Alegre, Cachoeirinha faz divisa, também, com Gravataí, Esteio, Alvorada, Canoas e Sapucaia do Sul, o que a transformou em um importante pólo logístico, além de se destacar por sua importância nas áreas industrial (principalmente, devido ao extenso distrito industrial no município), comercial e cultural.

A origem do OP no município se deu com a eleição do Governo da Frente Popular (PT) no ano de 2001, abrindo o canal de diálogo entre os cidadãos (via participação direta) com a Administração Pública. Como forma de auxiliar a condução do processo do OP foi criado o Setor do Orçamento Participativo (ativo até a gestão 2009/2012) vinculado à Secretaria Municipal de Governo. Semelhante à outros processos, o município de Cachoeirinha foi dividido em 08 regiões administrativas para melhor atender as demandas da população (anexo 02). Porém, cabe destaque a existência de coordenadores nas regiões administrativas que tem o papel de mobilizar a população, coordenar o processo das eleições e definição de prioridades, além de facilitar o acesso dos delegados e conselheiros às informações de andamento dos projetos junto à Prefeitura, sendo assim mais um meio de comunicação entre o executivo e a população.

Conforme material analisado (questionário, regimento interno e entrevista concedida ao grupo de pesquisa), cerca de 1.300 delegados foram eleitos nas oito regiões no ano de 2001. O processo foi passando por diferentes mudanças no decorrer das gestões, adaptando-se de acordo com a necessidade de cada região. Nos anos de 2011 e 2012, em uma única reunião/assembleia por região, era realizada a prestação de contas, escolha de delegados e votação de três temas prioritários. Após a contagem das cédulas, ocorria a votação de obras referente aos três únicos temas previamente escolhidos. Cerca de 4mil pessoas participaram das assembleias do OP em Cachoeirinha na última gestão, aproximadamente 250 pessoas por reunião.

Sapucaia do Sul, que está a 25 km da Freeway (BR 290), situa-se nos mercados produtores e consumidores de maior riqueza do Rio Grande do Sul. É exposta ao fluxo da BR 116 e RS 118, ligando-a aos importantes pólos industriais de Gravataí e Cachoeirinha. A cidade conta com uma boa estrutura industrial, fator que beneficia a instalação de indústrias e de serviços. Seus principais setores produtivos são: siderurgia, metalurgia, bebidas, fios têxteis, refrigeração, construção civil e artefatos em couro.

Inicia seu processo participativo no ano de 2009, na gestão do Partido dos Trabalhadores do então Prefeito Vilmar Ballin. Com a proposta de facilitar a indicação das prioridades e obras a para construção do PIS (Plano de Investimentos e Serviços), o município de Sapucaia do Sul, a partir de seu "Caderno de normas, procedimentos, temas e programas" (2011), já disponibiliza uma lista de obras dividida por código da Secretaria executora, bem como código do Programa do OP. Mesmo com uma interrupção no processo, no ano de 2010 para finalização de obras atrasadas, por volta de 6mil pessoas participaram das reuniões do OP (nos anos de 2009, 2010 e 2012), entre as 08 regiões administrativas e as 06 Assembleias Temáticas, que deliberam temas para todo o município, dividida nas áreas de Desenvolvimento da Sociedade Civil Organizada, Desenvolvimento Urbano e Sustentável, Serviços Urbanos, Seguridade Social, Desenvolvimento Social e Desenvolvimento Econômico Sustentável.

Fundada em 25 de julho de 1824, com a chegada dos primeiros imigrantes alemães, São Leopoldo tornou-se vila em 1º de abril de 1846, através de lei municipal nº 04/1846 e instalou-se como município no ano de 1864. Está localizada na Grande Porto Alegre a 31,4 km da capital gaúcha. A cidade é cortada pelas rodovias BR 116 e RS 240. São Leopoldo destaca-se como o quarto município da Região Metropolitana de Porto Alegre que recebe mais pessoas de outro município para trabalhar ou estudar, sendo que 24% vêm de Sapucaia do Sul. Por outro lado, São Leopoldo é o oitavo município dessa região do qual saem mais pessoas para outro município para trabalhar ou estudar. Vão para Novo Hamburgo 51% desses trabalhadores.

São Leopoldo iniciou a implementação do Orçamento Participativo no ano de 2005, na gestão do ex-Prefeito Ary Vanazzi (PT). A intervenção popular, segundo primeiro caderno de "Plano de Investimentos e Serviços do Orçamento Participativo - 2006", contou com mais de sete mil participantes, qualificando a definição do orçamento público de 2006, sendo que 7% da receita da administração direta foram destinados às obras e serviços decididos pela participação popular.

Entre os anos de 2005 e 2010, cerca de 20 mil pessoas participaram das assembleias realizadas nas 08 regiões administrativas (anexo 03), investindo aproximadamente 100 milhões de reais em áreas decisivas para o crescimento econômico e inclusão social demandadas pelo OP. Um diferencial na proposta do OP em São Leopoldo foram as reuniões preparatórias microrregionalizadas que,

são reuniões de caráter multiplicador. Servem para divulgação da metodologia do OP. Começam em cada uma das regiões a partir da realização das reuniões preparatórias em espaços da comunidade (...) Esses encontros microrregionalizados possibilitam a articulação e organização da população para as assembleias regionais do OP (SECOP, 2011)

No ano de 2009, o processo do OP foi reorganizado para manutenção da proposta, bem como a finalização das obras em atraso, assim o ciclo começou a ser concluído em 2 anos, não mais em apenas um ano. Por fim, segundo informações do banco de dados já referido, Conferências temáticas, Fórum de Economia Solidária, Fórum de Recicladores, Fórum de Cooperativas são os demais espaços de inclusão da população nas discussões da cidade.

Apenas 40 quilômetros separam Novo Hamburgo da capital do Estado, Porto Alegre. Concretizando sua emancipação política em 5 de abril de 1927, a cidade cresceu em proporções geométricas, tornando-se um dos mais populosos municípios gaúchos após o incremento da indústria do couro e do calçado é chamada da capital nacional do calçado. Exemplo de educação no país, o Município conta com mão de obra qualificada, infraestrutura completa e localização privilegiada. Investimentos maciços em obras, como a ampliação do metrô, construções de novas escolas e unidades de saúde, além do bom momento vivido pela indústria calçadista funcionam como alavanca para o desenvolvimento do Município.

O objetivo da Prefeitura de Novo Hamburgo (gestão PT - Tarcísio Zimmermann) ao implementar o OP no ano de 2009, era recuperar a capacidade de investimento público do município, criando parcerias com o Governo Federal e Estadual, investindo mais de 1,2 milhões de reais na melhoria da qualidade de vida da população. Entre os anos de 2010⁸ e 2012 quase 10 mil pessoas participaram das reuniões e assembleias nas 12 regiões administrativas e 15 reuniões temáticas do OP no município (anexo 04).

Nas assembleias regionais do OP de Novo Hamburgo o processo é dividido em três partes: a população primeiro vota três demandas gerais (de três temas diferentes) em obras e programas que beneficiam a população de toda a cidade. A segunda votação será das demandas locais, novamente três propostas de três temas diferentes. Finalmente ocorre a eleição dos delegados que vão representar a região e acompanhar a montagem do orçamento e dos projetos, além de fiscalizar as obras. Um dos diferenciais na proposta de Novo Hamburgo é a forma de execução de algumas obras. As demandas são condicionadas à captação de recursos externos e só serão efetivadas com a viabilização dos referidos recursos. Como outros

⁸O ciclo oficial do OP em Novo Hamburgo iniciou em 2010. O ano de 2009 foi utilizado para organização da cidade e explicação da proposta para a população, segundo gestor entrevistado em 24 de Outubro de 2012.

espaços de participação da população na gestão, destacam-se os projetos que deliberam sobre temas específicos da cidade como os Projetos Parcão e Metrô.

Com a distância de 20km da capital, Porto Alegre, Viamão é o maior município em extensão territorial da Região Metropolitana de Porto Alegre, sendo o 7º mais populoso do estado. Segundo Silva (2001, p. 163), “Viamão, assim como Alvorada, como uma "cidade-dormitório", cuja população em grande parte depende de trabalhos e/ou empregos em outros municípios para obtenção de sua renda, particularmente em Porto Alegre". Sendo atravessado pelas principais rodovias da região (RS-040, RS-118, BR-116 e BR-290), o município conta com uma infra-estrutura que possibilita a extensão industrial e comercial, porém seu perfil econômico é baseado na agropecuária (produção de arroz - principalmente - além de milho, feijão e hortifrutigranjeiros) e serviços.

A primeira tentativa de implementação do OP em Viamão ocorreu em 1997, na gestão do ex-Prefeito Eliseu Fagundes Chaves (do Partido dos Trabalhadores), que tentou construir a proposta de acordo com o modelo implantado em Porto Alegre. Dividido em 15 regiões administrativas, a regionalização é proposta tendo-se uma base geopolítica e levando-se em consideração população, área geográfica, aspectos culturais, organização da população, capacidade de mobilização, facilidade de deslocamento e condições estruturais da Prefeitura.

Gravataí é servida por três estradas estaduais e uma federal (RS-118, RS-030, RS-020 e BR-290) está localizada no coração do Mercosul, a 22 quilômetros de Porto Alegre e tem atraído grandes empresas que lá instalaram modernos parques industriais. Além de forte vocação industrial com destaque ao pólo automotivo, os setores do comércio e serviços têm crescido na cidade.

O município também foi objeto de estudo de Silva (2001, p. 150), destacando que "em relação à trajetória política recente de Gravataí, nas eleições à Prefeitura Municipal, em 1996, é eleito Daniel Bordignon, do PT, que faz uma votação de 35.359 votos, obtendo 36,36% do total de votos válidos", cerca de 15% do total da população da cidade.

O OP no município foi instituído no ano seguinte, 1997, iniciando os trabalhos sob a coordenação do Vice-Prefeito Volmir Miki Breyer, organizando o processo de acordo com o modelo de Porto Alegre. Até o ano de 2008, cerca de R\$ 8 milhões de reais foram investidos no município através do OP, com a entrega de 50 obras e diversas outras em execução. Para a execução da proposta a cidade foi dividida em 15 regiões administrativas, obedecendo critérios geográficos, políticos e culturais que favorecem a intervenção da comunidade no OP.

No ano de 2009, é inaugurada a quarta gestão do Partido dos Trabalhadores em Gravataí, com ex-prefeita Rita Sanco na coordenação do executivo. Segundo Santos (2012, p.

34), a cidade enfrentou diversas dificuldades para concluir a nova gestão, com obras atrasadas, outras nem mesmo iniciadas, havendo a necessidade de uma reestruturação do processo de OP no município. Neste mesmo ano, ocorreu ao invés da definição de novas obras, uma análise minuciosa das demandas atrasadas e votação pela escolha das demandas prioritárias de atendimento. O final da gestão de 2009-2012 foi marcada pela cassação do mandato da então prefeita Rita Sanco, por iniciativa da Câmara de Vereadores. Conseqüentemente o ciclo do OP desse ano deixou de ocorrer na sua totalidade (SANTOS, 2012, p.35). Mesmo assim, os dados de participação da população no processo são altos, quase 5mil pessoas entre 2010 e 2012.

Canoas foi fundada em 1939 e possui o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) gaúcho. Vizinha da capital Porto Alegre (cerca de 19km de distância), a cidade é sede de grandes empresas nacionais e multinacionais, como a Refinaria Alberto Pasqualini (Refap), Springer Carrier e AGCO do Brasil, além de forte atividade nos ramos de gás, metal-mecânico e elétrico. A cidade tem a segunda maior rede de ensino do Estado, com escolas públicas, particulares e três universidades. Segundo critérios do IBGE, Canoas hoje é constituída apenas por zona urbana. Despontou-se como cidade exemplo na nova geração de municípios que implantaram processos como o Orçamento Participativo em suas administrações. Implementado no ano de 2009, na gestão do atual prefeito Jairo Jorge (PT), o OP faz parte de uma série de iniciativas do poder público de aumentar o número de canais de interlocução entre sociedade e Estado - Sistema de Participação Popular Direta.

O OP organiza-se de acordo com os 04 (quatro) quadrantes organizacionais da cidade (Sudoeste, Sudeste, Nordeste e Noroeste - anexo 05) e se subdividem em 15 (quinze) microrregiões, que constituem a base geográfica da participação popular para efeitos de OP⁹. Seus diferenciais começam nas instâncias organizativas do OP de Canoas dividindo em: Instâncias Administrativas (Junta do Orçamento e Administração - JOA; Secretaria Municipal de Relações Institucionais - SMRI; Comitê técnico; Gabinete de Inovação Transformadora); Instâncias Institucionais da Participação Popular (reuniões em assembleias e votação em urna; Fórum de Delegados do OP; Comissões de Obras; o Conselho do Orçamento Participativo - COP) e, Instâncias Comunitárias (associações de moradores, entidades sociais e religiosas, conselhos municipais de políticas públicas, movimentos populares e grupos informais).

O processo diferencia-se também, pela estrutura do ciclo orçamentário: há uma etapa preparatória de apresentação e discussão da metodologia do ciclo anual do OP de Canoas; as

⁹Informações retiradas do Regimento Interno da proposta, institucionalizado pelo Decreto 558 de 20 de maio de 2011.

demandas, diferentemente de outros municípios, são inscritas por qualquer cidadão canoense (desde que haja ao menos um delegado indicado, na região onde a demanda advém), sendo que as inscrições serão realizadas de acordo com período, local e horário pré-estabelecido pela Prefeitura via edital; essas demandas inscritas passarão por uma avaliação técnica, jurídica e financeira, apontando se a execução da obra atende os pré-requisitos necessários de acordo com a legislação vigente. Após a avaliação técnica, o Fórum de Delegados tem o compromisso de compor a lista de obras que poderão passar por votação, bem como a readequação dos projetos que não possuísem os critérios necessários. Nas assembleias microrregionais (primeira rodada), são escolhidas uma obra para cada microrregião e indicadas cinco obras da microrregião para voto em urna, em locais definidos pelo COP conforme as obras microrregionais relacionadas para disputa (segunda rodada). Além disso, Canoas ainda possui o sistema *Ágora Virtual* que, entre outras atividades, engloba o OP Canoas Digital, que elegerá uma "Obra da Cidade" (demanda essa que não passará pelas assembleias microrregionais).

Entre os anos de 2009 e 2012, quase 100 mil pessoas passaram por algum dos processos de decisão de parte do orçamento municipal. A partir de 2013, com a reeleição do Prefeito Jairo Jorge (PT) e o distinção do processo de OP em Canoas em comparação com as demais experiências no estado, a cidade tornou-se coordenadora da Rede Brasileira de OP (RedeOP) durante os anos de 2013 e 2014. A RedeOP

é formada por municípios que investem na participação popular. Promove encontros para debater a democracia participativa e busca reforçar a gestão pública transparente, com a participação ativa do cidadão e o fortalecimento das experiências. Também promove estudos sobre as ações já vivenciadas. (CANOAS, 2013, pesquisa *online*)

Além do Orçamento Participativo, Canoas conta com mais nove processos de inclusão de cidadãos na gestão pública, são eles: Prefeitura na Rua, Congresso da Cidade, Plano Plurianual Participativo, Plenárias de Serviços, Prefeito na Estação, Audiências Públicas, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Casa dos Conselhos e *Ágora Virtual*.

Com uma das melhores qualidades de vida do Brasil, Porto Alegre foi fundada em 26 de março de 1772 como Freguesia de São Francisco do Porto dos Casais. Devido a sua expansão, no século XX, Porto Alegre destacou-se entre as demais cidades do Rio Grande do Sul e projetou-se no cenário nacional. Em 2010, a cidade contava com 1.409.351 habitantes representando 13,2% da população do Estado do Rio Grande do Sul. Com área igual a 496,682 km², possui densidade populacional igual a 2.837,53 hab/km²e praticamente toda a

sua população encontra-se na área urbana. Sua estrutura econômica baseia-se principalmente em serviços - mais de 80% - sendo que a indústria (14,7%) e a agropecuária (0,1%) são menos representativas na produção (COLOMBO, 2011). Apesar de bons indicadores socioeconômicos (FEE/RS, 2016), a cidade vem perdendo a capacidade de participação na economia do estado, caindo de 21,1 % em 1999 para 18,4% em 2008, uma tendência entre os centros urbanos e econômicos do país (COLOMBO, 2011).

Em termos do OP o município é reconhecido como o berço da proposta no mundo. Criado em 1989 e implementado pela Frente Popular (PT), foi amplamente estudado por pesquisadores nacionais e internacionais. O ano de 2005 é emblemático para a proposta, pois foi o primeiro ano em que ocorreu o OP em Porto Alegre sob uma nova administração municipal, não mais sob o signo do PT (GUGLIANO, 2009; FERREIRA; SANTOS, 2008). Cabe salientar que o OP em Porto Alegre foi sendo modificado no decorrer dos anos (principalmente após 2005), mas é a única experiência ininterrupta de mecanismo de gestão pública participativa no Brasil, com 27 anos de execução da proposta.

Dividido em 17 regiões e seis temáticas do OP (anexo 06), nas quais são realizadas assembleias, a população elege as prioridades para o município, seus conselheiros (um diferencial em relação as demais propostas na Região Metropolitana), e define o número de delegados da cidade para os seus respectivos fóruns regionais e grupos de discussões temáticas. Entre os anos de 2009 e 2012, mais de 60 mil pessoas passaram pelas assembleias do OP em Porto Alegre. Entre os demais mecanismos de participação da população na gestão estão: Governança Solidária Local, Todos Somos Porto Alegre e os Fóruns Regionais de Planejamento.

Na seguinte seção, realizar-se-á a decomposição do processo de participação destas 10 experiências a partir de um quadro que compreende três dimensões: definição de prioridades, tomada de decisões e controle da execução das demandas. Os resultados dessa análise visam apresentar o estágio atual de desenvolvimento desses mecanismos de inclusão dos cidadãos nas decisões sobre o orçamento municipal.

4. O Orçamento Participativo na Região Metropolitana de Porto Alegre analisado através do seu desenho institucional

O caso de Porto Alegre é referência em nível internacional em termos de participação na gestão pública, visto que é pioneira na implementação do OP, estando em vigor desde 1989. Porém, poucos são os trabalhos que desenvolveram análises sobre os municípios que

compõem a RMPA, aglutinando estudos somente sobre capital gaúcha. Menos corriqueiros ainda, são estudos que propõem tipologias e classificações de OP, destacando-se os estudos de Gugliano et al. (2005), Marquetti (2007), Sampaio e Roballo (2010) e Souza (2012).

O presente estudo utilizou-se da proposta de procedimento metodológico construída por Marquetti (2007) para análise dos mecanismos de gestão pública participativa na RMPA. Baseada na experiência de Porto Alegre (no período referente a administração do Partido dos Trabalhadores (PT), entre 1989 e 2004), destacam-se três dimensões da participação popular no processo de decisão do orçamento municipal: a definição de preferências (forma como são realizadas as escolhas por parte dos cidadãos); a tomada de decisões (quem transcreve as preferências dos cidadãos para o orçamento - etapa associada ao processo de elaboração da peça orçamentária) e o controle sobre o processo (relação entre a execução das decisões tomadas e o poder político dos participantes no processo).

Além disso, cada dimensão subdivide-se em "questões básicas" e "questões organizacionais". As primeiras referem-se aos aspectos que respaldam a proposta como um *processo participativo*; já as questões organizacionais, relacionam-se com as estruturas de organização da proposta em cada município (por exemplo, em qual instância são definidas as regras do regimento interno do OP). Abaixo, segue um quadro resumo das três principais dimensões de análise de processos participativos na gestão pública:

Quadro 04 - Quadro resumo do procedimento metodológico de comparação

DIMENSÕES	QUESTÕES BÁSICAS	QUESTÕES ORGANIZACIONAIS
Definição das preferências	Quem participa na definição das preferências	Processo é aberto a todos os cidadãos através da democracia direta
	Como o processo de participação é organizado	1) Assembleias regionais 2) Assembleias temáticas 3) Assembleias organizadas pelas comunidades
	Quais os temas que são debatidos no processo de definição das preferências	1) Áreas que estarão em deliberação 2) Porcentagem dos investimentos são debatidos no OP 3) Papel do OP na definição da receita 4) OP e os mecanismos de planejamento

(continua...)

DIMENSÕES	QUESTÕES BÁSICAS	QUESTÕES ORGANIZACIONAIS
Tomada de decisões	Quem tem responsabilidade de elaborar o PIS (Plano de Investimentos e Serviços)	1) Há representantes dos cidadãos eleitos com objetivo de coordenar a elaboração do orçamento e do PIS (membros do COP e do Fórum de Delegados) 2) Se existem representantes do Governo nos órgãos responsáveis por coordenar a elaboração do orçamento e do PIS
	Como as escolhas dos participantes são convertidas para o orçamento e para o PIS	1) Existem regras de agregação das escolhas dos participantes 2) Existem regras para distribuir os investimentos entre as regiões de um município
	Quem provê o conhecimento técnico para a elaboração do processo orçamentário	Funcionários públicos fornecem o conhecimento técnico.
Controle	Como os participantes ou seus representantes monitoram a execução do orçamento	Existência de um Plano de Investimentos e/ou Serviços (PIS) e como o mesmo é distribuído nas comunidades
		Existência de comissões formadas pelos participantes do OP para monitorar a execução das obras públicas
	Grau que os participantes detêm o poder político no Processo do OP	Existe uma lei municipal institucionalizando o OP
Regimento Interno (RI) define funcionamento do OP		
Quem define as regras do OP		

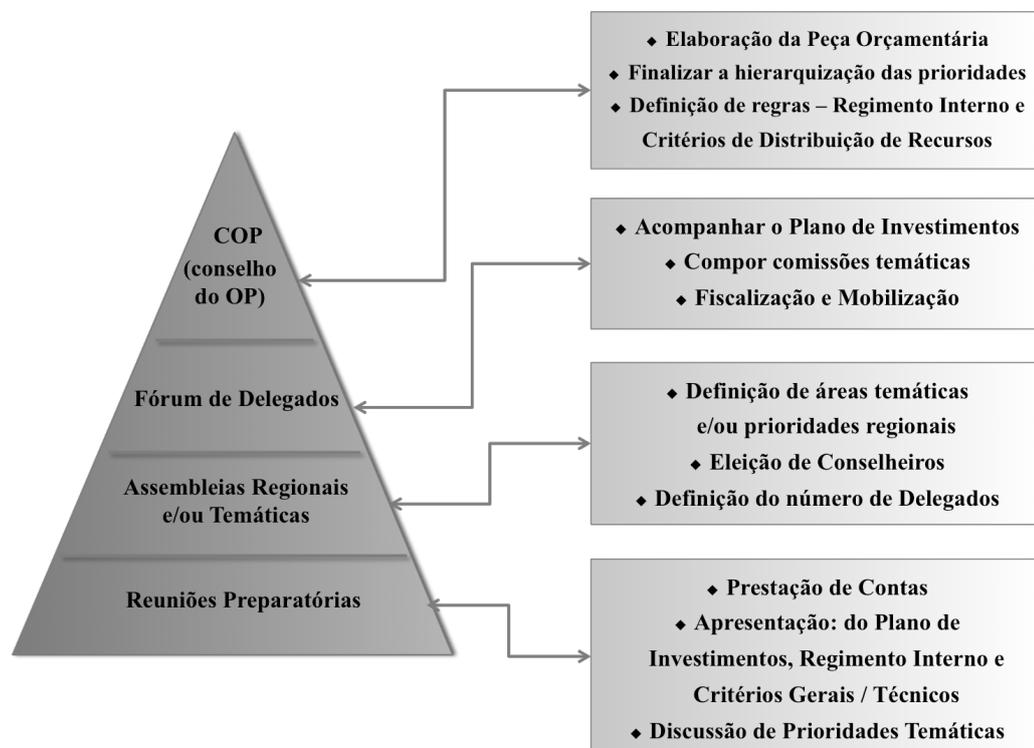
Fonte: Elaboração própria baseado em Marquetti (2007).

Por fim, Marquetti (2007, p. 88) aponta uma proposta de tipologia para essas experiências após análise da participação popular em grandes cidades brasileiras, entre os anos de 2001 e 2004, identificando cinco tipologias: consulta pública, OP Comunitário, OP de baixa intensidade, OP de média intensidade e OP de alta intensidade.

Como as características de cada tipo de OP foram encontradas em cidades de grande porte (população acima de 100.000 habitantes), essa classificação seria válida para análise das experiências na Região Metropolitana de Porto Alegre. Porém, devido a falta de acesso a informações mais detalhadas de cada proposta (inexistência de regimentos internos atualizados, por exemplo), a análise limitou-se a descrição de algumas características das três dimensões entre os 10 municípios analisados.

Para uma melhor compreensão referente as atribuições de cada instância do OP, apresenta-se o gráfico a seguir. Nele, constam descritas as principais instâncias de participação e representação da população baseado no regimento interno do processo participativo de Porto Alegre, entre os anos de 2011 e 2012. É importante apontar que todas as experiências analisadas neste estudo possuem seus regimentos internos, mas para facilitar a comparação entre as experiências o ponto de partida é o regimento porto-alegrense.

Gráfico 03 - Instâncias do OP a partir da experiência de Porto Alegre



Fonte: elaboração própria a partir do Regimento Interno de Porto Alegre (2011/2012)

4.1 Definição das preferências

Primeira dimensão de análise relaciona-se segundo Marquetti (2007, p.85) ao processo de escolhas por parte dos cidadãos. Todos os casos do estudo possuem assembleias abertas para toda a população, ocorrendo uma variação entre processo ser organizado somente por assembleias regionais (Cachoeirinha, Charqueadas, Esteio, Gravataí e São Leopoldo) ou, assembleias regionais e temáticas (Porto Alegre, Canoas, Novo Hamburgo, Sapucaia do Sul e Viamão), sendo responsáveis pela escolha das demandas ou das prioridades de investimento dos orçamentos. Com relação à porcentagem dos investimentos debatidos, grande parte dos

municípios analisados não definiram o percentual de recursos a serem discutidos nas assembleias, podendo variar de ano em ano o valor disponibilizado para o OP.

As áreas que estarão em deliberação, em praticamente todos os casos, são disponibilizadas pelo poder público para facilitar o processo de organização das assembleias. Eles se dão através de programas estratégicos previamente definidos (exemplo de Canoas, Novo Hamburgo e Sapucaia do Sul) ou ainda, através de projetos ligados diretamente as secretarias do executivo, caso de Porto Alegre.

Cabe aqui destacar que, como este modelo de análise foi baseado na experiência do OP de Porto Alegre nas gestões até 2004, agregou-se mais uma característica para a primeira dimensão: processo de escolha de representantes. A proposta de Porto Alegre, atualmente, prevê escolha dos conselheiros e definição do número de delegados nas assembleias regionais e temáticas. Aspecto este encontrado somente nos municípios de Esteio, pois não há escolha de delegados no processo, e Gravataí. Nos demais municípios a votação dos delegados é feita nas assembleias regionais e/ou microrregionais e a escolha dos conselheiros entre os delegados eleitos, dentro do Fórum de Delegados ou em outra instância semelhante.

4.2 Tomada de decisões

Na segunda dimensão que destaca a capacidade que o município tem de agregar as deliberações do OP à discussão do orçamento municipal duas questões ganham destaque: a presença de cidadãos eleitos (delegados e/ou conselheiros) na elaboração do Plano de Investimentos e Serviços (PIS) e de que forma as deliberações do OP são hierarquizadas e distribuídas pelas regiões.

Com relação ao Plano de Investimentos poucos municípios forneceram informações claras sobre qual instância (ou quais participantes eleitos) são responsáveis pela elaboração do PIS, mas todas as experiências prevêem que tanto os delegados quanto os conselheiros devem acompanhar a discussão e execução do mesmo como agentes fiscalizadores. Os representantes do governo são responsáveis em todas as propostas por disponibilizar as informações concernentes à execução das obras relacionadas ao PIS.

Além disso, todos os municípios destacam algum critério para distribuição de recursos entre as regiões: seja de forma mais complexa, com sistema de pontuação para hierarquização de prioridades (como o caso de Porto Alegre) ou utilizando critérios de viabilidade técnica (suporte fornecido pelo executivo). Em ordem de reincidência que os critérios são utilizados pelos municípios, observa-se: a) carência da demanda na região; b) população total da região;

c) população da região que será atendida; d) % de população da região que compareceu as assembleias e, finalmente, e) viabilidade técnica.

Referente à questão básica de quem provê o conhecimento técnico para a elaboração do processo orçamentário, não foi possível identificar todos os setores responsáveis por essa exposição de informações e formação das lideranças, porém se torna essencial expor a ligação do executivo com a proposta, a partir da localização do projeto do orçamento participativo dentro das prefeituras, pois de acordo com o caráter da secretaria/setor responsável há uma maior ou menor dependência dos gestores responsáveis de auxílio técnico externo.

Cachoeirinha, Novo Hamburgo e Sapucaia, o OP está ligado aos "Setores do OP", criados junto às Secretarias Gerais de Governo (que entre suas competências, são responsáveis pela relação entre os três poderes - executivo legislativo e judiciário) demonstrando o caráter articulatório do setor; em Canoas, Gravataí e Viamão, a ligação entre o OP e executivo se deu através de "Setores de Relações Comunitárias" dentro das secretarias de relações institucionais e comunitárias, demonstrando o caráter mais social da proposta; Charqueadas e Esteio mantiveram o OP dentro das secretarias de Administração e Planejamento, respectivamente, evidenciando a articulação (e quem sabe, confusão) entre gestão do OP à gestão das demais políticas e projetos do executivo; apenas São Leopoldo criou uma secretaria específica do OP, expressando o interesse do executivo em unir todos os esforços (social, técnicos e burocráticos) em apenas um espaço - o que não descarta a necessidade de ajuda externa.

4.3 Dimensão controle

Nesta última dimensão cabe ressaltar a dificuldade constatada em praticamente todos os casos de encontrar disponível de forma *online* o Plano de Investimentos e Serviços de cada ano em que fora executado o OP, mesmo afirmando em seus regimentos a existência do mesmo. Referente a instância responsável para monitorar a execução das obras públicas há uma regularidade em praticamente todas as propostas, onde essa responsabilidade é dividida entre COP e o Fórum de Delegados.

Entre todas as experiências analisadas somente Canoas possui um decreto municipal que institucionaliza o processo de participação via orçamento participativo com a aprovação do Regimento Interno do OP de Canoas, via Decreto nº 185/2012. Nas outras experiências a proposta é regulamentada principalmente no processo de participação popular.

Por fim, referente ao grau que os participantes detêm do poder político no OP, verificou-se a existência de regimento interno em todas as propostas analisadas, mas em apenas cinco municípios o mesmo é construído somente pelos representantes da população nas instâncias do OP. Nos demais, há uma divisão de responsabilidade entre órgão da administração pública responsável pela implementação do OP e os cidadãos eleitos.

Considerações Finais

Este artigo buscou analisar as experiências locais de orçamentos participativos nas administrações de municípios que executaram a proposta entre os anos de 2009 e 2012, na Região Metropolitana de Porto Alegre. Através de uma breve revisão referente os modelos de gestão da administração pública (do modelo gerencial à gestão pública participativa), buscou-se destacar o caráter tradicional do modelo brasileiro, ainda calcado na eficácia e eficiência do estado, mesmo com inclusão cidadãos no planejamento, avaliação e controle das políticas públicas. Esses pontos são percebidos quando se observa as lacunas entre a abertura desses espaços e a falta de modificação da base estrutural e/ou econômica do país (ou dos municípios), pela falta de projeto político e da elaboração de uma nova proposta de organização administrativa do aparelho do Estado. Dentre as experiências selecionadas para análise, discorreu-se sobre as características da gestão pública participativa nas administrações municipais, problematizando em que medida o processo do OP permite que os cidadãos realmente participem da administração pública, decidindo sobre o orçamento municipal.

O período analisado neste artigo apresenta-se, principalmente, dentro de um contexto nacional de políticas para o crescimento do país, com menos desigualdade e mais acesso a renda. Os governos do ex-presidente Lula (2003-2010), apostaram em programas nacionais de aceleração econômica e redução de pobreza, sem continuidade de políticas de privatizações e com ampliação de espaços de inserção da população (conselhos e conferências nacionais), mas também sem modificar de forma radical a estrutura da máquina estatal, mantendo uma lacuna na politização das decisões públicas. O governo Dilma (2011-atualidade), apostou na governança (qualificação dos gestores) e na governabilidade (legitimação e representatividade do Executivo Nacional perante a população), planejando uma gestão voltada para resultados (eficiência), mas também que continuasse promovendo inclusão social e participação cidadã. Porém, os esforços viram-se dificultados tanto pela crise econômica atual, quanto pela derrubada do decreto da participação.

A partir das necessidades apontadas tanto na inclusão de uma ideia de cidadão como fiscal da administração pública (gerencialismo); avaliando a execução dos serviços 'consumidos' (consumerismo); filtrando demandas sociais e, auxiliando os gestores a alcançarem seus resultados (governança pública); quanto a inclusão do Terceiro Setor como representantes da sociedade na gestão pública (gestão social), o OP foi criado como um mecanismo que facilita a relação entre sociedade e estado, inclui o cidadão na gestão, mas colocando-o no papel de planejador e com poder de deliberação.

Por meio de um panorama geral da RMPA, foram sublinhadas algumas debilidades da região que, mesmo possuindo um crescimento quantitativo na renda domiciliar, ainda reproduz disparidades na distribuição de formas adequadas de coleta e tratamento do esgoto, inadequação na disponibilidade de saneamento básico e distribuição de energia elétrica (WILTGEN & REIS, 2012); além dos problemas relacionados à falta de investimentos em mobilidade, circulação, habitação e educação, temas elencados pela população (via orçamento participativo) como prioritários na distribuição dos investimentos dos municípios.

O quadro descritivo dos municípios que possuíam experiências de OP, entre os anos de 2009 a 2012, aponta que praticamente todas as experiências surgiram de um projeto político-partidário do Partido dos Trabalhadores. As exceções apresentam-se na cidade de Charqueadas onde a primeira iniciativa fracassada foi do PT (em 1996), cabendo ao PDT implementar o OP no ano de 2008 e, na cidade de Esteio, na gestão do PSB. Além disso, todas as propostas possuem características semelhantes com a iniciativa de Porto Alegre (como a regionalização do município), porém todas destacam a necessidade de adaptação de seus processos devido as peculiaridades de cada município. Observou-se ainda, o equilíbrio existente entre o número de experiências que duraram até 04 gestões (06) e outras implantadas no exato período considerado neste estudo (04).

A importância de tecer comentários sobre as três dimensões abordadas referente à estrutura do OP, representa a possibilidade de identificação de possíveis condicionantes institucionais e estruturais para replicação das experiências de OP, bem como uma planificação dos pontos do processo de implementação que são essenciais e não podem faltar em qualquer experiência pelo país, legitimando os processos de participação na gestão pública brasileira. Entre os pontos essenciais, cabe destaque àqueles que parecem falhos em relação à execução de proposta, como por exemplo, a falta de acesso aos PIS (Plano de Investimentos e Serviços), não cumprindo de forma concreta a função de ser um mecanismo de transparência e prestação de contas (mesmo cumprindo este papel através dos dados disponibilizados nos portais de transparência).

Então, mesmo que as iniciativas como as da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) demonstrem que o orçamento participativo continua sendo um mecanismo válido, que busca democratizar parte das discussões do executivo (prioritariamente, sobre uma pequena porcentagem do orçamento municipal), ele não ganha um caráter de substituição de partes da máquina burocrática. O OP, portanto, funciona como uma ferramenta (efetiva) de gestão democrática, não devendo ser esquecido ou excluído, seja por mudanças partidárias (falta de vontade política) ou dificuldades financeiras e falta de investimentos.

Por fim, cabe a reflexão de alguns pontos ainda em aberto referente as características de uma gestão pública participativa, como: a coexistência de interações dos cidadãos com os poderes executivo e o legislativo, sem mudança em suas estruturas, somente uma adaptação dos espaços; a importância do impacto dessas experiências na qualidade de vida dos cidadãos, além da redução das desigualdades e, a necessidade de criação e ampliação desses espaços em municípios que não possuem orçamentos participativos e/ou não renovaram as experiências.

De um modo geral, este trabalho visou contribuir com a literatura que busca evidenciar, a partir de estudos de caso, o papel do orçamento participativo como um mecanismo de democratização da máquina estatal, mesmo que a busca de sua reestruturação (não apenas democratização) esteja fora alçada do projeto do OP.

Referências Bibliográficas

ABERS, Rebecca. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Coleção Cadernos da Cidade**, n7, vol. 5, maio de 2000.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (orgs) **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 1998 e 2006.

_____. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Brasília: ENAP, 1997. 52 p. (Cadernos ENAP, n.10)

ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; SÁ-SILVA, Jackson Ronie; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, São Leopoldo, v. 1, n. 1, p.1-15, jul. 2009. Disponível em: <http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf>. Acesso em: 10 out. 2012.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo (Org). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

BAIERLE, Sérgio Gregório. **Um novo princípio ético-político**: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. (Pós-Graduação em Ciência Política - Dissertação de mestrado). UNICAMP: São Paulo, 1992.

BANCO MUNDIAL. Relatório sobre desenvolvimento mundial 1997: o Estado num mundo em transformação. Washington/DC: Banco Mundial, 1997. p. 1-39.

BARRERA, Augusto. Innovación política y participación ciudadana. Tendencias democráticas en los gobiernos locales. In: POGGIESE, Héctor; EGLER Tamara T. C. Org. **Otro desarrollo urbano**: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática. Buenos Aires: CLACSO, 2009

BERLINCK, Manoel Tosta; COHEN, Youssef. Desenvolvimento econômico, crescimento econômico e modernização na cidade de São Paulo. *Rev. adm. empres.*, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 45-64, Mar. 1970.

BORBA, Julian; LÜCHMANN, Lígia Helena H. (Orgs.). **Orçamento Participativo**: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Florianópolis: Insular, 2007.

BRASIL. Constituição (1967). Lei Complementar nº 04, de 08 de junho de 1973. **Estabelece As Regiões Metropolitanas de**: São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp14.htm>. Acesso em: 01 jun. 2014.

_____. GOVERNO FEDERAL. (Ed.). **PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO 2007-2010**. 2007. Disponível em: <<http://www.revistaferroviaria.com.br/upload/pacmantega.pdf>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

_____. PNUD - PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. (Org.). **Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil**. 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão Pública. Programa GESPÚBLICA, **Modelo de Excelência em Gestão Pública**, Brasília; MP, SEGEP, 2014.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma da Gestão Pública de 1995**. [1995] Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>. Acesso em: 20 fev. 2015.

_____. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, v. 50, n.1, pp. 112-116, 2007.

CAMPOS, Geraldo Adriano. Orçamento Participativo de São Paulo: limiar da participação e redistribuição na megalópole. In: MARQUETTI, A; CAMPOS, G. e PIRES, R. (Orgs.). **Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Ed. Xamã, 2008.

CANOAS. PREFEITURA DE CANOAS. (Comp.). **7º Encontro Nacional da Rede Brasileira de Orçamento Participativo começa nesta segunda-feira**. 2013. Disponível em: <<http://www.canoas.rs.gov.br/acessibilidade/noticia/visualizar/id/115498>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

CENTRO LATINO-AMERICANO DE ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO – CLAD. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, nº 01, Janeiro / Março, 1999.

COLOMBO, Jéfferson Augusto. **A participação de Porto Alegre na economia do RS**. 2011. Disponível em: <<http://carta.fee.tche.br/article/a-participacao-de-porto-alegre-na-economia-do-rs/>>. Acesso em: 02 fev. 2016.

CUNHA, Elisabete Darci. **Gestão municipal participativa e o papel da escola**. São Paulo: Annablume, 2005.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico . **Gestão Pública Participativa: realidade ou ficção?**. In: II Congresso Consad de Gestão Pública, 2009, Brasília. Anais do II Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília: Consad, 2009.

PAULA, Ana Paula Paes DE. Entre o Gerencialismo e a Gestão Social: em busca de um novo modelo para a administração pública brasileira. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, vol. 45, n. 1, jan-mar, 2005.

DIAS, Marcia Ribeiro Dias. **Na encruzilhada da teoria democrática**: efeitos do Orçamento Participativo sobre a Câmara Municipal de Porto Alegre. 2000. 211f. Tese (Doutorado) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro.

DIAS, Joilson; DIAS, Maria Helena Ambrósio. **Crescimento econômico e as políticas de distribuição de renda e investimento em educação nos estados brasileiros**: teoria e análise econométrica. *Estud. Econ.*, São Paulo, v. 37, n. 4, p. 701-743, Dez. 2007

DIAS, Ana Gabriela Caldeira. **Gestão por trás do "Choque de Gestão"**: um estudo da reforma gerencial no Governo de Minas Gerais (2003-2012). In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 6. Brasília/DF, 2013. p. 1 - 24. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/823/1/C6_TP_A_GESTÃO_POR_TRÁS_DO_CHOQUE.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2015.

DINIZ, Eli. **O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo** (2000/2010). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, no 4, 2011, pp. 493 a 531. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/dados/v54n4/01.pdf>

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As Três Economias Políticas do Welfare State. *Lua Nova*, n 24, setembro, p. 85-116, 1991.

FEDOZZI, Luciano Joel. **Orçamento participativo**: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

FERREIRA, André Ribeiro. **Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro**: importância e aplicação. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14., 2009, Salvador. *Anais*. Salvador, Bahia: Clad, 2009. p. 1 - 23. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/ferrerib.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

FERREIRA, Carolina da Silva; SANTOS, Clezio Saldanha dos. Uma breve comparação entre modelos de participação popular: Orçamento Participativo e Governança Solidária Local na prefeitura municipal de Porto Alegre. *REGE Revista de Gestão*, v. 15, n. 2, p. 19-33, 2008.

FREITAS, Ruskin. Regiões Metropolitanas: uma abordagem conceitual. *Humanae*, v.1, n.3, p. 44-53, Dez. 2009.

GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo**: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Perseu Abramo, 1997.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas S/A, 2002.

GRATERON, Ivan Ricardo Guevara. Auditoria de gestão: utilização de indicadores de gestão no setor público. *Cad. estud.*, São Paulo, n. 21, p. 01-18, Agosto, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-92511999000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 17 Fev. 2016.

GUGLIANO, Alfredo A. **Orçamentos Participativos nas Cidades Gaúchas (2009 – 2012)**. Bolsa Produtividade em Pesquisa 2011/2013, UFRGS, 2011.

_____. **A participação popular fechou as portas?:** Limites da gestão participativa em Porto Alegre (2005-2008). In: XIV CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 14., 2009, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: SBS. p. 1 - 18, 2009

_____. Processos participativos de gestão pública em Porto Alegre e Montevideú. In: Evelina Dagnino; Luciana Tatagiba. (Org.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Ed.Chapecó: Argos Editora Universitária, v. 1, p. 259-274, 2007.

_____. **Participação Cidadã e Gestão Pública:** a experiência da cidade de Montevideú. Barbarói, UNISC, v. 24, p.17-47, 2006. Disponível em: <<http://online.unisc.br/seer/index.php/barbaroi/article/view/819/602>>. Acesso em: 01 fev. 2015.

_____. ANTUNES, Gilson Macedo ; LOECKE, Robson ; PEREIRA, André Luis ; MUSZINSKI, Luciana . **Processos participativos no Brasil:** O caso do orçamento participativo de Porto Alegre. In: VII Congresso Nacional de Ciência Política, 2005, Córdoba. VII Congresso Nacional de Ciência Política. Buenos Aires : SAAP, 2005. p. 1-19.

_____. **Alternativas de participação dos cidadãos na gestão pública.** Civitas (Porto Alegre), Porto Alegre, v. 1, n. 2, p. 17-33, 2002.

IPEA. 40 anos de regiões metropolitanas no Brasil / organizadores: Marco Aurélio Costa, Isadora Tami Lemos Tsukumo.- Brasília : Ipea, 2013.
336 p

_____. Situação Social dos Estados: Rio Grande do Sul. Brasília, 2012

KLERING, L. R.; PORSSE, M. C. S.; GUADAGNIN, L. A. **Novos caminhos da administração pública brasileira.** Análise: Revista Científica de Administração, Contabilidade e Economia. Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010.

KOCH, Mírian R.; BARCELLOS Tanya M.; MAMMARELLA, Rosa. **Tipologia socioespacial de Porto Alegre – 1980-91:** diferenciações socioocupacionais e desigualdades sociais entre os espaços da cidade. Porto Alegre, Indicadores Econômicos FEE, v.29, n.4, p.307-342, 2002.

LICHA, Isabel. El enfoque de gerencia social. In: PÉREZ, Teodoro; RODRÍGUEZ, Ana Luz. **Gerencia social integral e incluyente.** Bogotá: Janegraf, 2003. p. 167-181. Disponível em: <<http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=6208>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

MARQUETTI, Adalmir. Orçamento Participativo, redistribuição e finanças municipais: a experiência de Porto Alegre entre 1989 e 2004. In: MARQUETTI, A; CAMPOS, G; PIRES,G. (Orgs.). **Democracia Participativa e Redistribuição:** análise de experiências de orçamento participativo. São Paulo: Xamã VM Editora LTDA, 2008, p. 31-54.

_____. Experiências de Orçamento Participativo no Brasil: uma proposta de classificação. In: Evelina Dagnino; Luciana Tatagiba. (Org.). **Democracia, Sociedade Civil e Participação**. Ed.Chapecó: Argos Editora Universitária, 2007, v. 1, p. 75-95.

MARTINS, Cristina Maria dos Reis. Caracterização da Região Metropolitana de Porto Alegre. Textos para discussão FEE nº. 112. Porto Alegre, 2012. Disponível em: <www.cdn.fee.tche.br/tds/112.pdf>

NASSUNO, Marianne. Burocracia e participação: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Soc. estado., Brasília, v. 21, n. 3, p. 807-808, Dez. 2006.

NOVAES, Flávio Santos; SANTOS, Maria Elisabete Pereira dos. **O Orçamento Participativo e a democratização da gestão pública municipal** - a experiência de Vitória da Conquista (BA). Rev. Adm. Pública [online]. 2014, vol.48, n.4, pp. 797-820. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v48n4/a01v48n4.pdf>>. Acesso em: 20 de abr. 2015.

OJIMA, Ricardo; SILVA, Robson Bonifácio da; PEREIRA, Rafael H. Moraes. **A Mobilidade Pendular na Definição das Cidades-Dormitório**: caracterização sociodemográfica e novas territorialidades no contexto da urbanização brasileira. In: 5º ENCONTRO NACIONAL SOBRE MIGRAÇÕES, 2007, Unicamp. Abep, 2007. p. 1 - 24

POLIDORO, Maurício; TAKEDA, Mariane Mayumi Garcia; BARROS, Omar Neto Fernandes. Análise temporal do processo de conurbação na região de Londrina-PR por meio de imagens LANDSAT. **Revista Geográfica Acadêmica**, vol 3, n.1, 2009.

PORTO ALEGRE. OBSERVA POA. (Comp.). **Planos de Investimentos e Serviços do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. 2011/2012. Disponível em: <https://issuu.com/observapoa/docs/plano_de_investimento2011>. Acesso em: 02 jun. 2014.

RENNÓ, Lúcio; SOUZA, Ailton. A metamorfose do orçamento participativo: mudança de governo e seus efeitos em Porto Alegre. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 41, p. 235-262, 2012

RIBEIRO, Carla Andreia. **Governança Informacional na reforma do Estado**: estudo exploratório sobre a política pública de acesso à informação governamental. 2003. 160 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Ciência da Informação, Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003. Cap. 1. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/ECID-5SDJPT/mestrado___carla_andrea_ribeiro.pdf?sequence=1>. Acesso em: 29 jan. 2016.

RIBEIRO, Ana Clara Torres; GRAZIA, Grazia. de. As experiências de orçamento participativo no Brasil (1997-2001). São Paulo: Paz e Terra, 2003.

RIBEIRO, Livia Maria de Pádua; PEREIRA, José Roberto; BENEDICTO, Gideon Carvalho. **As reformas da Administração Pública Brasileira**: uma contextualização do seu cenário, dos entraves e das novas perspectivas. In: XXXVII EnANPAD, Rio de Janeiro/RJ. ANPAD, 2013.

RIO GRANDE DO SUL. TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL. (Comp.). **Eleições 2008**. 2008. Disponível em: <<http://www.tre-rs.jus.br/index.php?nodo=333>>. Acesso em: 02 jun. 2014.

ROBLES, Claudia; MIROSEVIC, Vlado. Social protection systems in Latin America and Caribbean: Brazil. CEPAL, 2013.

RODRIGUES, Priscila Alves; GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Orçamentos Participativos e as estratégias partidárias**: as coligações em perspectiva. In: VIII Congresso Latinoamericano de Ciencia Política - ALACIP 2015.

ROMANINI, Anicoli. Mobilidade Populacional: estudo de caso sobre a RMPA. In: XI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos. Paraná, 2013

SAMPAIO, Rafael Cardoso; ROBALLO, José Henrique Machado. **A internet como incremento da participação offline**: Uma proposta de classificação para Orçamentos Participativos online. Cadernos PPG-AU/UFBA: Democracia e Interfaces Digitais para a Participação Pública, Ufba, v. 9, p.125-138, 2010. Número Especial. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/viewFile/5117/3705>>. Acesso em: 20 abr. 2015.

SANTOS, Alex Borba dos. A experiência do Orçamento Participativo em Gravataí de 1997 a 2011. 56 f. (Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Trabalho de Conclusão de Curso). UFRGS : Porto Alegre, 2012.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas na administração pública**. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, v. 43, p. 347-369, 2009.

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. 381 f. (Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Tese de Doutorado). UFRGS : Porto Alegre, 2001.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. Elementos caracterizadores da Gestão Pública Participativa. **Gestão Pública: Práticas e Desafios**, Pernambuco, v. , n. 3, p.41-61, jun. 2011. Disponível em: <<http://www.repositorios.ufpe.br/revistas/index.php/gestaopublica/article/view/1017>> Acesso em: 02 fev. 2016.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma réplica. **Revista ADM.MADE**, v. 13, n. 2, art. 51, p. 1-4, 2009.

_____. (Re)Visitando o Conceito de Gestão Social. **Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, v. 5, n. 3, p.101-124, jan/jun. 2005.

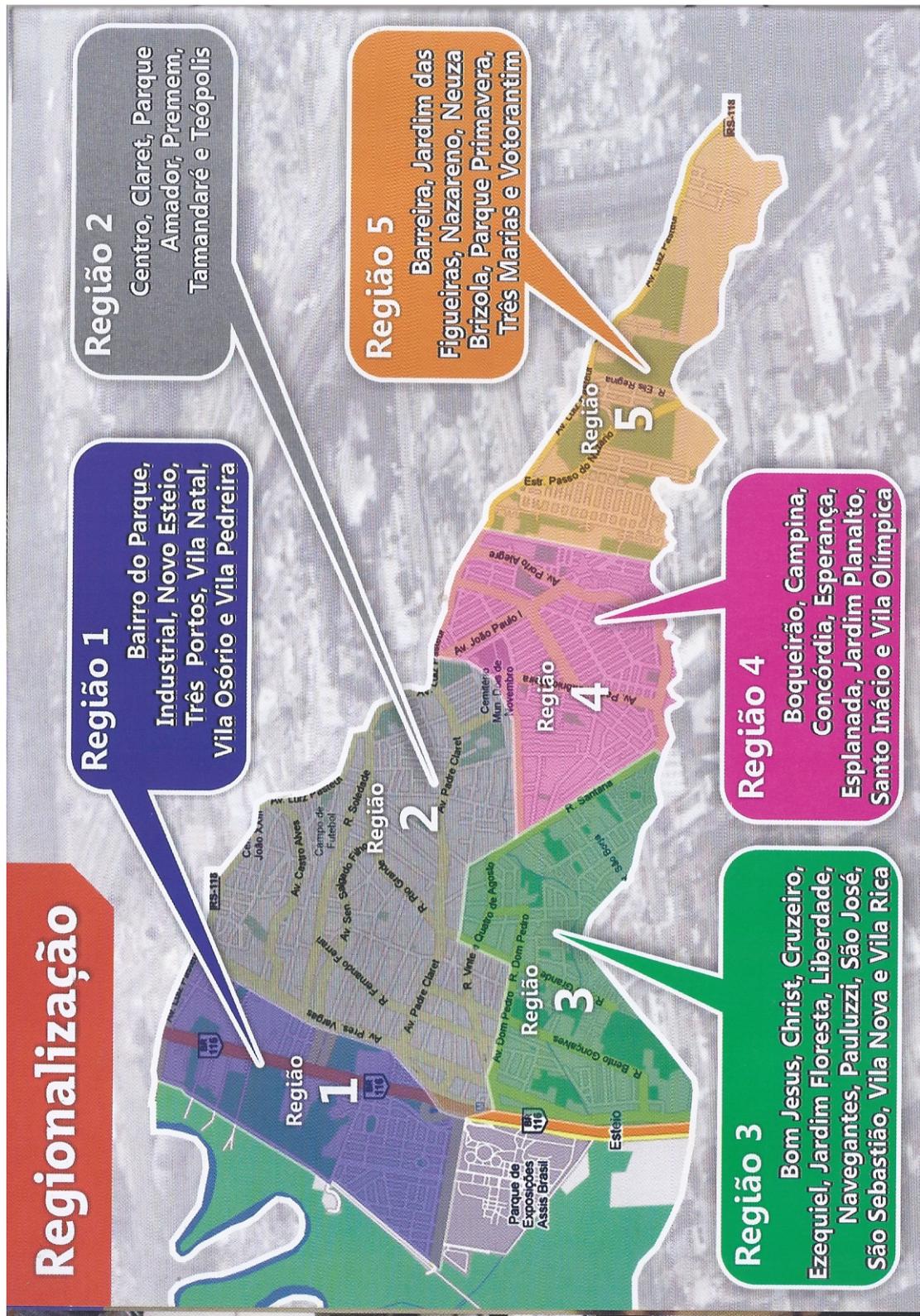
_____. Gestão Social: uma perspectiva conceitual. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 32, p.7-23, set. 1998.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?. **Opinião Pública**, Campinas , v. 14, n. 1, p. 65-95, Jun 2008.

WILTGEN, Ricardo Pereira; REIS, Carlos Nelson dos. POBREZA URBANA: uma Proxy da Região Metropolitana de Porto Alegre. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 6., 2012, Porto Alegre. **Anais** . Porto Alegre: PUCRS, 2012. p. 1 - 22. Disponível em: <http://www.pucrs.br/eventos/eeg/download/Mesa3/Pobreza_Urbana-Uma_proxy_da_RMPA.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2016.

ANEXOS

ANEXO 01 - Regionalização do Município de Esteio



ANEXO 02 - Regionalização do Município de Cachoeirinha

Confira os limites das oito regiões do Orçamento Participativo

Região 1

Cachoeirinha, Imbuhy, Mauá, Rua Lupicino Rodrigues, Eunice Nova, Eunice Velha, Veranópolis, Jardim América, Santo Angelo, Olaria.

Região 2

Quitandinha, City Velha, City Nova, Regina da Paz, Márcia, Wilkens, Cedic Irga I, Irga II, Vitória e Cohab.

Região 3

Bom Princípio, Parque da Matriz e Vale do Sol.

Região 4

Princesa Isabel, Monte Carlo, Parque Atlântico, Parque Silveira Martins, Parque Brasília e Ponta Porã.

Região 5

Vista Alegre II, Assunção, Fátima I, Anair, Granja Esperança e Nova Granja.

Região 6

Meu Rincão, Jardim Betânia, Sítio Túnel Verde, Sítio Ipiranga e Distrito Industrial Ritter.

Região 7

Vista Alegre I, Cohab, Avernoice II, Jardim do Bosque e Navegantes.

Região 8

Jardim Beija-Flor, Parque Espírito Santo, Marechal Rondon, Nova Cachoeirinha, Sítio Ipiranga, Fátima II e Canarinho.

Bairros



Norte 1: Bairro Scharlau (Jardim Viaduto, Vila Glória, Parque Sinuelo, Vila Três Marias, Parque Itapema, Parque Panorama, Vila Santo Augusto e Vila União) e Bairro Boa Vista (Loteamento Colina).

Norte 2: Bairro Campina (Vilas Novo Sinos, Terrasinos, Antonio Leite, Santo Antonio, Cerâmica, Jardim Fênix) e Bairro arroio da Manteiga (Vilas Brasília, Berguer, Elza, Santa Ana, Santa Helena, Parque Campeste, Vila Baum, Parque Mauá, Vila Santa Marta, loteamento Tancredo Neves, e Jardim Luciana).

Nordeste: Bairro Rio dos Sinos (Vila Progresso), Bairro Santos Dumont (Vilas Bom Fim, Aeroclube e Braz), Loteamento Padre Orestes, Cooperbomfim, Cooperprogresso e Cohap.

Oeste: Bairro São Miguel (Vila Paim), Bairro Vicentina (Vila Paulo Couto), Bairro São João Batista (Vila Batista, Vila Otacilia e Santo Inácio).

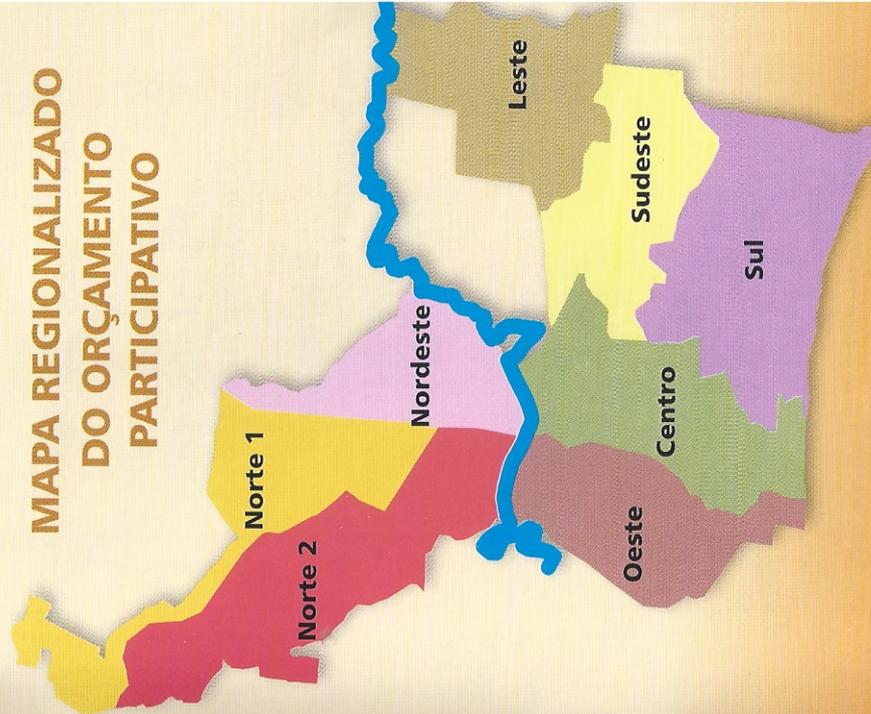
Centro: Bairros Centro, São José, Morro do espelho, Fião, Cristo Rei e Padre Réus (Vila Prass).

Sul: Bairro Santa Tereza (Vilas Kennedy e Justo) Bairro Duque Velha (Vilas Duque Nova, Duque Velha, São Jorge e Cohab Duque) Bairro jardim América (Vila Esperança, e Jardim Monte Carlo) Bairro São Borja (Parque Lago São Borja, Loteamentos Monte Blanco, Casa Blanca e Industrial, Vila Barreira e Morro do Paula).

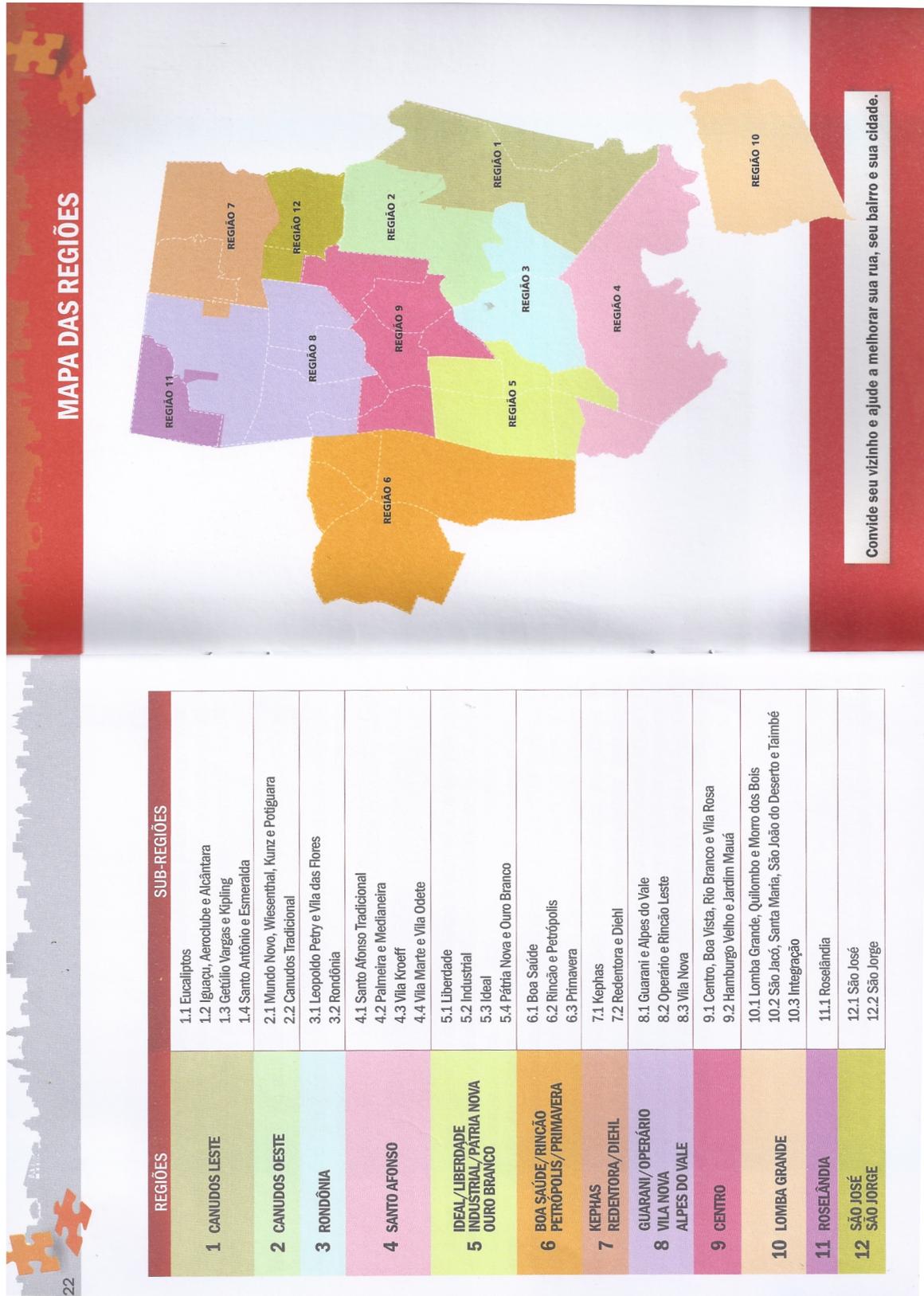
Sudeste: Bairro Rio Branco, Bairro Santo André, Bairro Campeste (Vilas São Cristovão, Born, e Parque Recreio) e Bairro Pinheiros.

Leste: Bairro Feitoria (Mazedatti, São Geraldo, Loteamento do Vale, Jardim Harmonia, Feitoria Nova, Jardim dos Sonhos, Cohab Feitoria, Alto Feitoria/Seller, Jardim das Acácias, Jardim Cora, Jardim Ulrapuru, Independência, Imigrante e Santa Cecília).

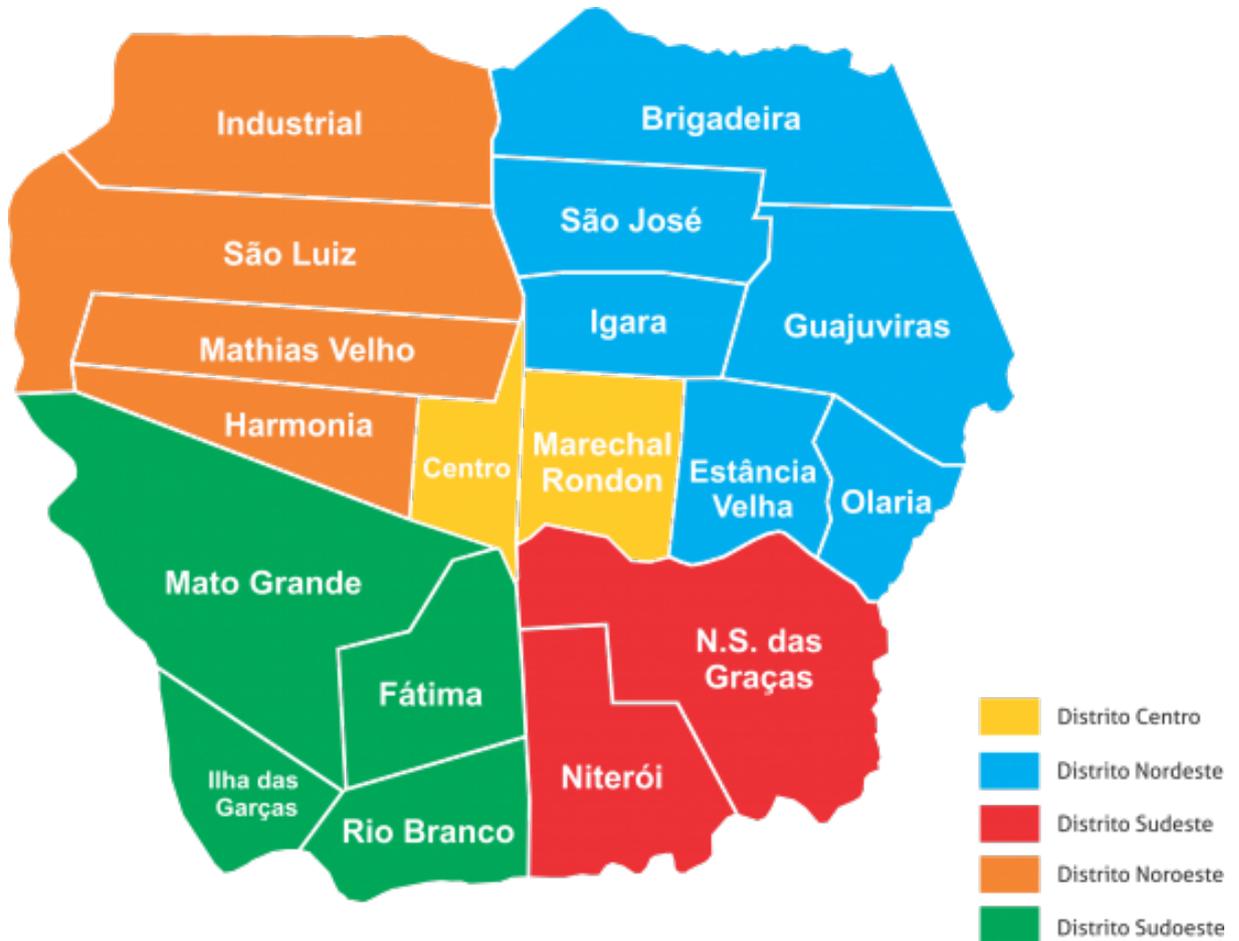
MAPA REGIONALIZADO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO



ANEXO 04 - Regionalização do Município de Novo Hamburgo



ANEXO 05 - Regionalização do Município de Canoas



ANEXO 06 - Regionalização do Município de Porto Alegre

