

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGIA

**De protagonista a coadjuvante:
Um olhar antropológico sobre o OP de Porto Alegre**

Francieli Renata Ruppenthal

Porto Alegre

2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGIA

**De protagonista a coadjuvante:
Um olhar antropológico sobre o OP de Porto Alegre**

Francieli Renata Ruppenthal

Monografia apresentada ao Departamento de Antropologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Arlei Sander Damo

Porto Alegre

2010

Agradecimentos

Para a realização deste trabalho usei e abusei da paciência de muitos. Neste sentido, a primeira pessoa a quem devo agradecer é meu orientador professor Arlei, que além de orientar-me no trabalho propriamente dito me deu muita força para não desanimar e assim obter maior segurança em meu trabalho. Quero agradecer a ele também todas oportunidades oferecidas, como a bolsa de iniciação científica e a monitoria, todas elas contribuíram muito para meu amadurecimento pessoal e acadêmico.

Certamente abusei também da paciência de muitos colegas, que durante este período tornaram-se grandes amigos. A minhas colegas e amigas: Ana, Carol, Gabi, Jo, Lu, Nanda e Mari meu muito obrigada por serem pessoas maravilhosas que sempre me apoiaram e dividiram angústias, sobretudo nesta etapa final de curso. Não posso esquecer do Santiago, do Abel, e do Rafa que mesmo não tendo muito contato nesta reta final considero muito, principalmente por estarem sempre de bom humor. Devo agradecer ao Rodrigo pelas conversas e por muitas vezes esclarecer muitas dúvidas que possuía. Quero agradecer, ainda, a Lizzi, o Moisés, e o Nino, colegas de bolsa, e a Ana Paula, por dividirem comigo as inquietações de campo.

Às minhas amigas Fran e Re quero agradecer tudo que fizeram por mim, não saberia citar apenas uma coisa. Ao Eduardo quero agradecer por agüentar meus momentos de nervosismo e por todo apoio, quero poder retribuir tudo que tem feito por mim. Por fim, quero agradecer a paciência da minha família que agüentou minhas crises, minhas irritações... Ao meu pai, Eduardo, e minha mãe, Eliane, agradeço o apoio em todas as esferas, agradeço aos meus irmãos, Bruna e Nicollas, também, por muitas vezes contribuírem com minhas irritações, mas mesmo assim contribuírem para que de alguma forma parasse de pensar apenas neste trabalho. Aos meus avós paternos, Roberto e Therezinha, agradeço o interesse em sempre querer saber como estava o curso. A minha vó, Enilda, agradeço por entender meus momentos de ausência. E a meu vô Adelino, que infelizmente não pode ver a conclusão desta etapa, agradeço pelo grande exemplo que foi, e é a ele que dedico este trabalho.

Resumo

Em pouco mais de 20 anos de história, o OP projetou Porto Alegre internacionalmente como modelo de democracia participativa. Nos primeiros 16 anos (1989-2004) o governo de Porto Alegre, batizado de Administração Popular, esteve ligado a um bloco de partidos de esquerda, liderados pelo PT que soube capitalizar eleitoralmente o sucesso do OP. Em 2004, José Fogaça, então candidato à prefeitura porto-alegrense, à testa de uma ampla coligação de partidos de centro-direita, afirmou que não iria extinguir o OP, ciente de que tal dispositivo possuía uma excelente avaliação. Fogaça foi eleito e a promessa cumprida: o OP foi mantido. Contudo, com a nova gestão, o processo do OP sofreu alterações e um novo programa chamado Governança Solidária Local (GSL) foi implantado. Tal programa, conforme seus idealizadores, deveria somar forças ao OP, mas as controvérsias não tardaram a aparecer. Considerando a continuidade do OP com a troca de governo algo relevante, esta análise concentra-se nas alterações sofridas no mesmo, a partir desta troca, não excluindo as mudanças ocorridas já no governo petista. Problematisa-se a questão destacando o ponto de vista daqueles que efetivamente participam dos processos, sobretudo do OP. Destaca-se os sentidos atribuídos a participação e as mudanças de perspectiva em relação a essa categoria, tida como essencial em todas as propostas de democracia participativa. Através de entrevistas e da observação participante realizada nos Fóruns Regionais do OP (FROPs) e no Conselho do OP (COP), notam-se diferenças no modo de conduzir o processo do OP e a inserção de novas formas de participação, configurando uma nova gramática no que concerne a participação na GSL. Neste sentido, a GSL configura-se como a principal alteração trazida pelo atual governo, alteração esta que contribui diretamente para diminuir o protagonismo do OP, posto que se constitui em uma alternativa para a obtenção de recursos.

PALAVRAS-CHAVE: Participação, Democracia Participativa, OP, Governança Solidária Local.

Sumário

Introdução	7
1.0 - O protagonismo do OP	
1.1 - O OP em Porto Alegre: breve histórico	12
1.2 - A participação como fundamental no processo do OP.....	19
2.0 - O COP e o FROP: o campo como cenário de participação	
2.1 – O COP	24
2.2 – A Região Centro	24
2.2.1 – O FROP: a inserção em campo	26
2.2.2 – As reuniões	29
2.2.3 – Os participantes e a participação	31
3.0 – O OP como coadjuvante	
3.1 – A prefeitura em crise: o atraso nas obras	33
3.2 - Preservando conquistas: a campanha de Fogaça em 2004 e 2008	36
3.3 - As modificações no OP.....	38
4.0 – A Governança Solidária Local	
4.1 - Breve histórico do termo governança/ <i>governance</i>	45
4.2 – A <i>nova gramática</i> : o programa de Governança em Porto Alegre.....	49
4.3 – As ambigüidades da Governança	53
4.4 – A participação na Governança	54
Considerações Finais	58
Referências Bibliográficas	60

Lista de abreviaturas

AEIS – Áreas Especiais de Interesse Social

AP – Administração Popular

ASFERAP – Associação dos Feirantes da Rua da Praia

CAR – Centro Administrativo Regional

COP – Conselho do Orçamento Participativo

FROP – Fórum Regional do Orçamento Participativo

GSL – Governança Solidária Local

OP – Orçamento Participativo

OCDUAH – Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano Ambiental e Habitação

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

PI – Plano de Investimentos

UAMPA – União das Associações de Moradores de Porto Alegre

Introdução

Porto Alegre, a capital gaúcha, foi governada durante 16 anos, período 1989-2004, por coligações de partidos de esquerda capitaneadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Já no primeiro ano de governo, foi implantado o Orçamento Participativo (OP) na cidade. O governo petista, intitulado de Administração Popular (AP), administrou a cidade por quatro gestões consecutivas mantendo o OP. Ao longo dos mandatos o OP foi modificado, de modo que o processo participativo foi aprimorado e por fim consolidado.

O OP, tido como a espinha dorsal da democracia participativa na cidade funciona através participação da população que se reúne periodicamente, sobretudo, para discutir e votar em demandas para suas comunidades ou mesmo para a cidade – também são eleitos conselheiros e delegados que exercem o poder do voto. Contudo não é simplesmente o voto em demandas que caracteriza o OP como um instrumento de democracia participativa, mas a construção em conjunto das decisões políticas. As demandas mais votadas, tornadas “prioridades”, são levadas para o governo e gravadas em um documento impresso chamado “Plano de Investimentos” (PI). O governo, entre outras coisas, assume o compromisso político, já que o OP não possui suporte legal para exigir a execução de suas demandas, de realizar as obras. Não é raro, porém, o atraso e até a não realização de algumas obras. Cabe aos conselheiros e delegados, representantes da população, fiscalizar as obras e cobrar agilidade do governo. A população, inicialmente, decidia também a porcentagem de verba que seria destinada a cada prioridade eleita como, por exemplo, habitação e saneamento básico.

Nestes 16 anos da AP, o OP ganhou referência internacional e tornou-se um exemplo adaptado a outras cidades e países:

Entre 1997 e 2000, existiram 140 gestões municipais que adotaram o Orçamento Participativo, a grande maioria (127) em cidades de até 500 mil habitantes. Na metade dos casos, 71, essas administrações eram ligadas ao PT, enquanto na outra metade não o eram (Grazia, 2001). A extensão do Orçamento Participativo para todas as regiões do Brasil, além de para outras propostas políticas, mostra o potencial de extensão de experiências bem sucedidas da democracia participativa. (SANTOS e AVRITZER; 67; 2002).

O OP tornou-se uma marca, quase indissociável, da gestão petista na cidade. A ideologia de origem petista de governar para os mais pobres, de sempre privilegiar a participação dos excluídos, de fazer um “governo popular” (SIMÕES, 1992) esteve muito presente na gestão de Porto Alegre e o OP favoreceu o fortalecimento de tal associação, uma vez que foram realizadas muitas obras de pequeno porte em comunidades de periferia – não propriamente nas mais carentes. Neste sentido, o OP contribuiu até mesmo para a vinda do Fórum Social Mundial. Ciente de tudo isso, o então candidato a prefeitura porto alegreense, em 2004, José Fogaça, comprometeu-se com a continuação do OP como estratégia para vencer as eleições. Fogaça foi eleito e cumpriu sua promessa, o OP foi mantido. Contudo, já no primeiro ano de governo, Fogaça inseriu um novo programa chamado Governança Solidária Local (GSL) que, segundo ele, viria para fortalecer o OP.

A Governança¹, implantada em 2005, é tida por seus idealizadores como uma espécie parceria público-privada que visa agilizar a gestão dos problemas da população, melhorando a qualidade de vida através de demandas da população, demandas estas que não contam apenas com o capital financeiro, mas com o capital social. Conforme o site da prefeitura, a responsabilidade social é um elemento chave na dinâmica da Governança uma vez que, conforme acreditam, os problemas sociais não podem ser enfrentados apenas pelo Estado. O novo programa seria diferenciado, entre outras coisas, uma vez que visa atingir públicos, não contemplados no OP, como por exemplo, os empresários. Ampliando e diversificando o leque da participação, visto que o público do OP é composto, sobretudo por comunidades carentes.

A grande vantagem da Governança, segundo seus idealizadores, é a ampliação de verbas, já que não se restringe ao orçamento público, e conta com a parceria de empresas privadas, o que agiliza a execução das obras. Neste sentido o tempo de espera pelas demandas seria reduzido, já que com a ampliação de recursos disponíveis as obras seriam executadas rapidamente, não havendo necessidade de 10 anos de espera, por exemplo, como pode acontecer no OP.

Neste contexto, Porto Alegre opera dois programas aparentemente democráticos e participativos com finalidades próximas, porém de naturezas ideológicas absolutamente distintas. Com isso questiona-se além da relação entre os dois programas, qual o sentido dado à participação em ambos? Problematiza-se a questão a partir do ponto de vista daqueles que efetivamente participam dos processos, notadamente, líderes comunitários com longa trajetória de envolvimento com a política local. O trabalho é orientado a partir do OP, visto que a inserção na rede de Governança foi dificultada em razão das próprias características do programa- como

¹ Refiro-me a Governança em letra maiúscula quando falar do programa e de governança em minúscula quando estiver me referindo ao conceito.

mostrarei oportunamente. De qualquer forma, é possível dizer algo sobre a Governança a partir do OP, pois a mesma é objeto de referências contínuas, havendo, inclusive, muitos conselheiros e delegados que transitam por ela. O objetivo é compreender como os programas configuram a questão da participação. Procura-se compreender, fundamentalmente, em que medida as alterações trazidas pelo Governo Fogaça e, sobretudo, pela nova gramática trazida pela Governança contribuíram para diminuir o protagonismo do OP.

Sobre o OP de Porto Alegre há inúmeros trabalhos, entre eles destacam-se os comparativos, relacionando-o com os OPs implantados em outras cidades ou países, porém o foco, deste trabalho, não é este uma vez que o trabalho relaciona dois programas participativos diferentes em vigência na mesma gestão. É importante ressaltar que a grande maioria dos trabalhos, sobre o OP de Porto Alegre, concentram-se em seu período dourado, quando o processo estava em ascensão ou no seu ápice. Embora a temática do OP tenha sido muito explorada desde o seu surgimento é importante salientar que tanto as reuniões do FROP, quanto do COP não costumam ser contempladas pelos estudos realizados. Todavia, as reuniões do FROP e do COP movem o processo do OP, uma vez que acontecem durante o ano todo e a partir dos ciclos – rodadas de assuntos específicos – tratam das demandas e das prioridades que serão votadas nas Assembléias Regionais. As Assembléias, que normalmente constituem o universo de análise dos estudiosos do OP, são mais conhecidas devido a seu caráter *macro*, pois possuem maior público, maior divulgação, são de fato eventos mais comentados. O FROP pode ser pensado como o *bastidor* da Assembléia, porém não só, ele deve ser pensado também como o *cotidiano do OP* (KUSCHNIR, 2000). Entre as 17 regiões do OP, a região Centro – região na qual ocorreu a maior parte da observação participante- tem se mantido como uma das mais destacadas, seja pelas conquistas, seja pela mobilização constante com altos índices de participação popular, ao contrário de outras regiões. É interessante salientar que também diferentemente das outras regiões, a Centro reúne-se semanalmente, embora regimentalmente as reuniões sejam quinzenais, chegando a ser definida pelos participantes², deste FROP, como uma região de “vanguarda”.

Neste sentido, foram selecionados, para a interlocução teórica, trabalhos que trouxessem o histórico do OP - suas fases, as dificuldades de implantação (FEDOZZI, 2001), críticas (AVRITZER, 2003), entre outros fatores -, que mostrassem o significado da participação (DAMO, 2006) e, também, o impacto das obras realizadas. Tais trabalhos juntamente com a minha experiência de campo, guiam tudo o que entendo sobre o funcionamento do OP, e conforme uma das críticas de Navarro (2003), realmente não é fácil entender o processo. Para

² Quando refiro-me a participantes, refiro-me a totalidade, ao conjunto, e não somente a conselheiros, delegados ou demais participantes.

tanto foi utilizado o método etnográfico, método de excelência da antropologia, que une com grande eficiência as experiências vividas em campo e a teoria utilizada. O método etnográfico, a partir do seu produto final, a etnografia, confere um tipo de credibilidade singular ao trabalho e maior confiança, uma vez que os dados utilizados foram de algum modo experienciados pelo autor. Segundo Rosato e Heredia (2009), a etnografia:

‘Como perspectiva, la etnografía es una concepción y práctica de conocimiento que busca comprender los fenomenos sociales desde el punto de vista de los nativos’ (GUBER, 2001: 12 y 13) o una forma de conocimiento construida intersubjetivamente por el etnógrafo y por aquellas personas con quienes toma contacto en el medio social al que se dirige para desarrollar su trabajo. (p.11 e 12)

O pesquisador, através deste método, realmente conhece o seu universo de pesquisa, extraindo dele o maior número de informações pertinentes ao seu trabalho contando fielmente com a observação participante. A observação participante consiste em uma profunda inserção no grupo analisado, na qual o pesquisador participa das atividades correntes, tentando, porém não interferir *diretamente* nelas. Conforme Foote-Whyte (1980) a observação participante é também um aprendizado, através dela o pesquisador aprende como deve se portar ao participar do grupo, e a partir deste aprendizado poder inserir-se com maior facilidade no grupo tendo, desse modo, acesso aos dados sem restrições ou desconfianças (FOOTE-WHYTE, 1980). A partir das observações foi possível confeccionar os diários de campo, relatos detalhados da experiência vivida pelo pesquisador em campo. Tais diários, juntamente com as entrevistas realizadas com os conselheiros constituem a base da etnografia. Para obter maior clareza no trabalho etnográfico vale-se do enfoque antropológico da política que consiste em:

Diferentemente da ‘antropologia política’ tradicional, procuramos evitar conceber ‘a política’ como um domínio, ou mesmo como um processo, específico definível objetivamente de fora. Ao contrário, trata-se, de modo geral, de investigar fenômenos relacionados àquilo que, ‘do ponto de vista do nativo’, é considerado como ‘política’. (PALMEIRA, 2006; p.203).

Assim aborda-se não só a parte pública - aquilo que é visto, os grandes eventos, no caso do OP as grandes assembléias regionais, privilegiada na maioria dos estudos - mas também pequenos eventos – como os Fóruns Regionais e as reuniões do Conselho do OP - que não menos importantes constituem o *cotidiano da política*.

O primeiro capítulo apresenta o histórico do OP na cidade de Porto Alegre e sua forte relação com o Partido dos Trabalhadores que realizou sua implantação na cidade em 1989, sem esquecer a importância da participação no programa, enfatizando os motivos usados tanto pelo governo quanto pelos participantes para legitimá-la. O capítulo traz informações necessárias para o entendimento da atual situação do programa, mostrando desde os problemas iniciais até a

consolidação que resultou na mudança das relações políticas entre governo e sociedade no ápice do programa participativo.

O segundo capítulo contextualiza os espaços nos quais a pesquisa foi realizada, o FROP da região Centro e o COP. Além de contextualizar esses espaços, o capítulo salienta o diferencial de acompanhar tais reuniões, sobretudo as reuniões do FROP que serão analisadas com maior riqueza de detalhes, uma vez que estas se constituem ao mesmo tempo no cenário da participação, no cotidiano e nos bastidores de qualquer evento realizado pelo OP.

O terceiro capítulo expõe a situação do OP um pouco antes das eleições de 2004, ocasião em que o PT foi derrotado, abordando, brevemente, a crise da prefeitura no final do governo petista, sem querer com isso justificar sua derrota. Por outro lado, o capítulo, aborda os méritos da estratégia da campanha de José Fogaça ao argumentar que o OP era uma conquista da cidade. Também trata das modificações trazidas pela sua gestão a partir de 2005. Modificações essas que contribuíram para diminuir o protagonismo do OP, uma vez que os holofotes da gestão Fogaça foram direcionados ao programa de Governança Solidária Local implantado no início do seu governo.

O quarto e último capítulo constitui-se em uma tentativa de explicar o que pretende o programa de Governança Solidária Local em Porto Alegre. Para tanto será apresentado, primeiramente, um breve histórico do termo governança, seguido de sua aplicação no campo da política e mais especificamente no programa de Governança. Além disso, o capítulo trata também de analisar os pressupostos do OP e da Governança, enfatizando suas semelhanças e diferenças, enfatizando a partir do ponto de vista dos participantes do OP, os sentidos atribuídos à participação em ambos os programas.

O protagonismo do OP

1.1 - O OP em Porto Alegre: breve histórico

O histórico da cidade de Porto Alegre, bem como de outras cidades brasileiras, mostra a marginalidade das classes baixas em relação à política. Para a população pertencente a estas classes a política associava-se a negatividade. Neste sentido, o descrédito e o ceticismo eram sentimentos comuns em relação, sobretudo, a política partidária, como é possível perceber no trabalho realizado por Magalhães (1998) em Porto Alegre junto às classes populares:

O ceticismo em relação às promessas dos candidatos aparentemente era geral: os entrevistados afirmavam não acreditar nas promessas dos políticos, pois eles “só prometiam em véspera de eleição”, “só apareciam nas vilas quando queriam votos”, etc. (p.46)

Contudo, mesmo com o descrédito, havia uma grande organização de algumas comunidades em torno de suas associações de moradores, com ênfase para as regiões Norte e Cruzeiro que possuíam maiores mobilizações (ABERS, 1997). Tais associações buscavam melhorias para suas respectivas comunidades.

Em 1985 na primeira eleição após a redemocratização, Alceu Collares (pertencente ao Partido Democrático Trabalhista, PDT) elegeu-se prefeito com o lema “o povo no governo” (SILVA, 2001). É importante salientar que em 1985, devido a repressão sofrida na ditadura, a maioria dos candidatos mencionavam a participação da população em suas campanhas, conforme nos lembra Silva (2001). A gestão do prefeito Collares contava, na época, com o apoio da UAMPA (União das Associações de Moradores de Porto Alegre). A UAMPA, fundada em 1983, reunia 51 das 170 associações de moradores existentes na cidade (FEDOZZI, 2000), constituindo-se deste modo em uma entidade representativa.

Em 1988, já no final do mandato, a criação dos Conselhos Populares gerou grande atrito entre a UAMPA e o governo Collares, já que os Conselhos mostravam-se uma instância muito mais consultiva do que deliberativa, diferente, portanto das reivindicações das associações (ABERS, 1997; BAIERLE, 2009; SILVA, 2001). Deste modo o governo do prefeito Collares

frustrou as associações uma vez que estas não tiveram suas demandas de participação efetiva atendidas.

Neste contexto, em meio aos anseios de mudança, a campanha do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1988, mencionava o fortalecimento dos Conselhos Populares - para que estes tivessem um funcionamento diferente, de modo que houvesse uma deliberação efetiva - e de acordo com uma proposta da UAMPA sugeriu discutir o orçamento público com a população:

Não podemos reduzir a participação à eleição de representantes para os 18 ou mais conselhos municipais (...) O principal da prefeitura é a política de arrecadação, distribuição e aplicação do dinheiro público. Devemos, portanto, batalhar para decidir sobre o orçamento. Para isso, devemos estudar como [o orçamento] tem sido feito até agora e discutir como deve ser feito. (Boletim da UAMPA, jul. 1986, apud FEDOZZI, 2000; p.53).

Contudo, segundo Avritzer (2003) o que havia, inicialmente, era apenas uma “proposta genérica de governo participativo” (p.574). Em 1989, com a vitória do PT elegendo Olívio Dutra para a prefeitura, surgiu o que conhecemos hoje como OP. No início, não havia grande empolgação, pois a prefeitura encontrava-se em meio a uma crise financeira e assim não havia recursos disponíveis para investimentos. A situação econômica da cidade em 1989 era realmente crítica, já que a arrecadação do município era destinada quase em sua totalidade para o pagamento de funcionários (FEDOZZI, 2000; DIAS, 2002). Faltavam recursos e sobrava in experiência por parte do governo. Tal situação, crise financeira e in experiência, resultou também em uma crise de credibilidade do governo.

Em abril de 1990, conforme Fedozzi (2000), apenas 12,5% da população considerava o governo Olívio bom ou ótimo e em contraponto 40,9% consideravam-no ruim ou péssimo. O alto índice de reprovação dos primeiros anos de governo foi obtido, sobretudo entre as classes mais baixas, o que preocupava ainda mais o governo devido a sua proposta. Com isso, a partir de 1990 o OP foi reestruturado e depois de uma reforma financeira³ na prefeitura, começou a dar respostas concretas à população.

Conforme Fedozzi (2001), o OP passou por quatro fases, a primeira no período de 1989-90, foi a fase de in experiência; a segunda no período de 1990-91, foi a fase das modificações; a terceira no período de 1991-92, foi a fase de consolidação e, por fim, no período 1993-95 foi a fase de consagração. É importante deixar claro que nos primeiros anos não havia grande participação, devido tanto à crise da prefeitura, quanto ao desconhecimento da população em relação ao programa. O ápice da participação aconteceu somente no terceiro ano do programa quando as obras finalmente começaram a se concretizar (ABERS, 1997). A partir de 2002/2003 quando uma nova crise atingiu a prefeitura e muitas obras acabaram atrasando podemos

³ Para mais detalhes sobre a superação da crise econômica pelo governo Olívio, ver FEDOZZI, 2000.

considerar o início da quinta fase. Fase esta que pode ser considerada como “crise do OP” ainda mais por ter culminado com a saída do PT da prefeitura⁴.

Considerando o contexto até então apresentado é possível afirmar que o OP resultou, principalmente, da fusão de dois fatores. Por um lado a organização dos movimentos sociais que demandavam participação efetiva na esfera governamental. Por outro lado o esforço político da administração em democratizar o poder. O programa passou, então, a ser considerado um grande avanço democrático, pois garantiu a participação de cidadãos oriundos de bairros pobres da cidade, permitiu maior controle social e, conforme Fedozzi (2001), criou obstáculos para o desenvolvimento do patrimonialismo e do clientelismo, constituindo-se em uma estratégia para romper com a política tradicional. Aliás, a ruptura com as estratégias tradicionais de gestão do Estado sempre esteve nos horizontes do OP, pelos menos em termos teóricos, como é prova a citação, retirada de um livro de Tarso Genro – prefeito entre 1992-1996 e 2000-2002 – e de Ubiratan Souza – um dos coordenadores do OP na prefeitura de Porto Alegre e depois no estado do Rio Grande do Sul:

Esta experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entenderem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante da política tradicional para ser protagonista ativo da gestão pública. (GENRO; SOUZA, 1999; p.46).

O debate promovido pelo OP foi considerado inédito, principalmente pela inserção da chamada co-gestão (FEDOZZI, 2001), embora outras experiências participativas já fossem conhecidas - como a de Lajes (SC), no final dos anos 70, por exemplo (SILVA, 2001). A co-gestão, como o nome sugere, é o compartilhamento do poder decisório nas mais diversas esferas. No caso do OP o poder decisório é compartilhado com a população, no que concerne aos investimentos financeiros da cidade. No processo de co-gestão, tal qual aquele idealizado pelo OP, o Estado possui maior responsabilidade, e deve ser comprometido com os acordos firmados, interferindo diretamente no processo. O sucesso do OP porto-alegrense foi reconhecido internacionalmente e inspirou outros modelos de co-gestão, conforme as informações do site da própria prefeitura⁵, veiculadas também em muitos trabalhos sobre o tema:

Por ser um importante instrumento de participação popular, o OP é referencia para o mundo. Conforme a ONU, a experiência é uma das 40 melhores práticas de gestão urbana no mundo. O Banco Mundial reconhece o processo de participação popular de Porto Alegre como um exemplo bem-sucedido de ação comum entre Governo e sociedade civil. Esse reconhecimento manifesta-se de outras formas. Todo ano, representantes de prefeituras brasileiras e estrangeiras, entre estudiosos do mundo inteiro, chegam à Capital

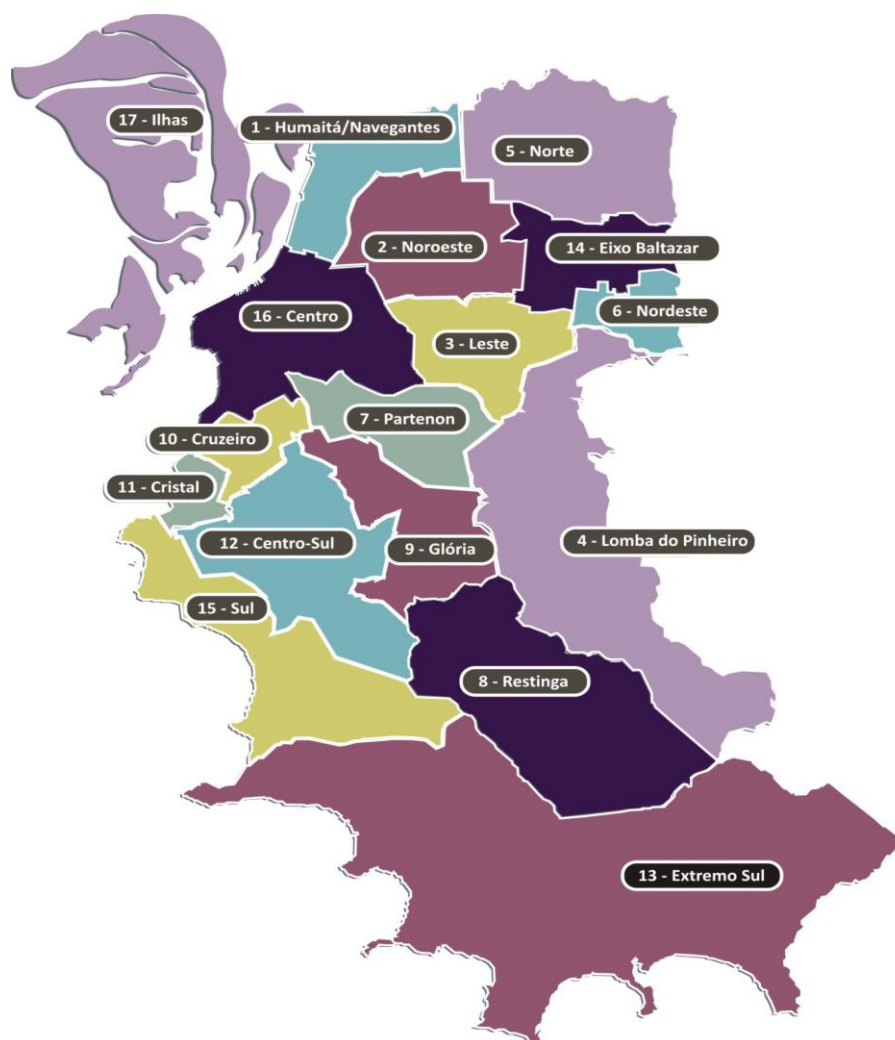
⁴ Este assunto será aprofundado mais tarde no capítulo 3.

⁵ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=1.

com o objetivo de conhecer o OP, falar com lideranças comunitárias e conhecer obras decididas pela população. Muitas dessas prefeituras adotaram a participação popular como é o caso de Saint-Denis (França), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Barcelona (Espanha), Toronto (Canadá), Bruxelas (Bélgica), Belém (Pará), Santo André (SP), Aracaju (Sergipe), Blumenau (SC) e Belo Horizonte (MG).

Em boa medida o êxito da Administração Popular (AP), capitaneada pelo PT em Porto Alegre, e o sucesso do OP contribuíram para a escolha de Porto Alegre como cidade sede do Fórum Social Mundial, pela primeira vez em 2001, e também para a chegada do mesmo partido ao poder no governo do Estado em 1998, com Olívio Dutra. Neste período houve a criação do OP estadual. Todavia tal experiência não obteve o mesmo sucesso.

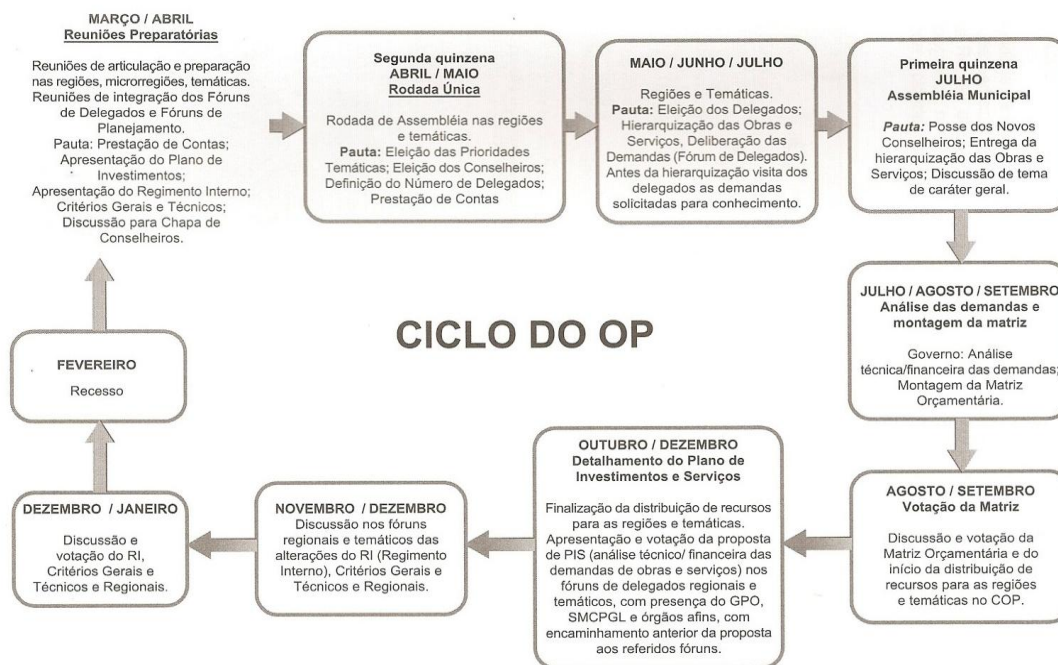
O OP possui regras bem definidas, contidas em um pequeno livro chamado regimento interno. Essas regras são discutidas e decididas pelos participantes em cada região e depois votadas no Conselho do OP, órgão decisório máximo do OP, criado em 1999, do qual participam os conselheiros de todas as regiões, do qual o governo municipal participa, mas não tem direito a voto. O OP é dividido em 17 regiões - Humaitá/ Navegantes, Noroeste, Leste, Lomba do Pinheiro, Norte, Nordeste, Partenon, Restinga, Glória, Cruzeiro, Cristal, Centro - Sul, Extremo Sul, Eixo Baltazar, Sul, Centro e Ilhas -, e seis temáticas. – Circulação, Transporte e Mobilidade Urbana, Saúde e Assistência Social, Educação Esporte e Lazer, Cultura, Desenvolvimento Econômico Tributação e Turismo, e Organização da Cidade Desenvolvimento Urbano Ambiental e Habitação (OCDUAH). A divisão da cidade em regiões pode ser observada no mapa abaixo:



Fonte: ObservaPoa

As regiões foram segmentadas a partir de critérios sócio-espaciais, considerando a tradição organizativa dos movimentos de moradores (FEDOZZI, 2000). As regiões tratam de assuntos específicos de suas localidades, enquanto que as temáticas, criadas em 1994, abrangem questões relacionadas à cidade como um todo. As regiões se reúnem quinzenalmente nos chamados Fóruns Regionais do Orçamento Participativo (FROPs). Os FROPs, criados em 1991, acontecem durante o ano inteiro, e neles são tomadas decisões importantíssimas para o andamento do processo e conseqüente sucesso das comunidades em suas demandas. Uma vez por ano acontecem as assembléias regionais/temáticas, nas quais são votadas as prioridades da região/temática, são eleitos os conselheiros das regiões e temáticas e é delimitado o número de delegados que cada entidade terá (a cada 10 pessoas da entidade que comparecerem a assembléia a mesma tem direito a um delegado). Nesta ocasião também são votadas as

prioridades de cada região. O OP é operacionalizado através de um ciclo que determina os períodos de cada atividade a ser realizada:



Fonte: Regimento interno do OP – 2010/2011 (p.03)

Outro ponto considerado inovador trazido pelo OP foi a chamada *inversão de prioridades*, ou seja, a tentativa de fazer com que os recursos chegassem até áreas precárias muitas vezes sem visibilidade política, ao invés de áreas que beneficiassem os “mesmos grupos”, notadamente as elites. Deste modo o OP conseguiu distribuir as obras da cidade, priorizando aqueles que mais necessitam. Esta democratização da gestão ficou conhecida como o “modo petista de governar” (DIAS, 2002), embora jamais tenha sido uma unanimidade.

O “modo petista de governar” não agradou muitos vereadores, sobretudo os pertencentes aos partidos de oposição. Com a implantação do OP - uma vez que este empodera a população, fazendo com que os *favores* dos políticos, pelo menos em tese, não sejam mais necessários - alguns vereadores não perderam somente votos e poder, mas também a “função” de exercer a vontade do povo, notadamente de suas bases, visto que suas emendas diminuíram, pelo menos inicialmente (NUNES, 2009). De outra parte, eles se sentiram ameaçados pelos conselheiros do OP, cujo prestígio aumentava proporcionalmente à realização das demandas. Alguns conselheiros, inclusive, fizeram carreira na Câmara, como no caso de Maristela Maffei – ex-

conselheira pela Região Lomba do Pinheiro -, e Beto Moesch – ex-conselheiro da temática Desenvolvimento Urbano e Organização da Cidade.

A polêmica discussão da institucionalização do OP – o OP garantido em lei - surgiu nesse contexto, porém não obteve êxito, posto que, conforme afirma Dias (2002), “a institucionalização faria que a vontade política da prefeitura deixasse de ser sua condição de existência” (p.209). A institucionalização é um tema de discussão que divide opiniões até hoje, conforme pude presenciar em uma reunião do FROP da Região Centro:

Jorge, presidente da associação de moradores da Vila Juliano Moreira, comentou a questão: “Institucionalizar o OP seria bom ou significaria engessá-lo? É uma questão polêmica. Se ele fosse institucionalizado seria obrigatório cumprir as demandas”. A respeito do comentário de Jorge, Felisberto, afirmou que é perigoso institucionalizar, pois o governo tomará conta: “Na mesa não sentarão conselheiros ou delegados, mas o governo. (...) O OP é nosso!”. Chiquinho também comentou: “Vou me posicionar sobre a institucionalização, também acho perigoso! A máquina governamental tomará conta”. Luis Carlos enumerou as desvantagens de institucionalizar o OP: “O OP perderá a autonomia, a verba será mais controlada, não há garantia das obras e ficará engessado!”. (trecho retirado do diário de campo do dia 11/06/08 - FROP da Região Centro).

Entretanto, a própria AP chegou a cogitar a institucionalização ao final do primeiro mandato, pois caso perdesse as eleições o OP pelo menos por algum tempo seria mantido. A garantia de uma gestão participativa consta na Lei Orgânica do município artigo 116, inciso 1º: “Fica garantida a participação da comunidade, a partir das regiões do município nas etapas de elaboração, definição e acompanhamento da execução do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual”. Mesmo não havendo a garantia da lei, a reeleição do PT⁶ com a AP por três mandatos seguidos garantiu a permanência do OP na cidade, garantindo também a boa imagem do partido na cidade.

⁶ O PT foi o primeiro partido a reeleger-se em Porto Alegre, não por acaso a aprovação do governo, na época da reeleição, era de 72,7% como ótima ou boa (DIAS, 2002). Tal aprovação não estava ligada especificamente a nenhum segmento, ou classe social. O caso do PT em Porto Alegre é paradigmático quando comparado a outros estados do país. Enquanto os votos no país possuíam uma tendência personalista - de votar no candidato independente do partido - Porto Alegre possuía, na época, uma tendência partidária, votava no PT independente do candidato (DIAS, 2002). Seguindo esta lógica foram eleitos: Olívio Dutra em 1988, Tarso Genro em 1992, Raul Pont em 1996 no primeiro turno e, novamente, Tarso Genro no ano 2000. Conforme Santos e Avritzer (2002): “[...] Tudo indica, no caso do Brasil, que o OP fortalece eleitoralmente aqueles que o praticam, a ponto de outros partidos quererem implantá-lo [...] (p. 70). Assim, a ascensão do PT em Porto Alegre confunde-se com a ascensão do OP, uma vez que este se tornou a vitrine da gestão petista, projetando a cidade nacional e internacionalmente.

1.2 - A participação como fundamental no processo do OP

Desde meados dos anos 80, com o fim da ditadura, e a conseqüente redemocratização, têm se ampliado a busca da sociedade brasileira por liberdade de expressão e por canais de participação em diversas esferas. Neste período a participação na política tornou-se uma das principais reivindicações da população.

Ao longo do século XX a democracia tornou-se uma forma hegemônica e quase ideal de governo (PEREIRA, 2007). É importante ressaltar que há diversas formas de democracia, e dentro delas, diferentes entendimentos sobre a questão da participação. Na democracia representativa, por exemplo, a participação se dá, sobretudo, na forma do voto (SADER, 2002). A democracia representativa adquire, desta forma, um caráter meramente - e obviamente - representativo, uma vez que a população elege através do voto o candidato que a representará. Cabe ao eleitor, entre outras coisas, bem ou mal, fiscalizar o candidato, verificar se este está cumprindo com aquilo que prometeu. Neste modelo democrático, portanto, não há uma participação popular efetiva, há apenas, como o nome sugere, uma representação e uma espécie de delegação.

Neste período um novo modelo de democracia ganhou força: a democracia participativa. A democracia participativa concede ao cidadão um espaço mais amplo de participação que não somente o direito ao voto. Influenciada pela “terceira onda de democratização” (SANTOS, 2002) que chegou ao Brasil no final dos anos 80, a democracia participativa redefiniu o papel dos atores sociais e lhes conferiu maiores direitos, sobretudo no âmbito da participação. Neste contexto, surgiram governos propondo instrumentos democráticos inovadores, convidando a população a participar das decisões governamentais. Esse parece ser o caso do OP, como indica a bibliografia e mesmo a experiência etnográfica

Embora a constituição de 1988, a chamada *Constituição Cidadã*, trouxesse a participação como algo a ser cumprido, poucos governos na época conseguiram executá-la com o mesmo êxito de Porto Alegre. A maioria dos governos, pautados por concepções tradicionais de democracia – ou mesmo por idéias que não mereceriam sequer o rótulo de democráticos - concediam um espaço apenas consultivo e não deliberativo às organizações populares.. A inovação trazida com a inserção da participação da população em um programa governamental de forma efetiva e direta, como foi a proposta inicial do OP de Porto Alegre, acabou sendo reconhecida e copiada por outras administrações, dentro e fora do Brasil.

Neste sentido, a participação para ser efetiva de fato, conforme sugere Utzig (1996), não pode ser um simples adereço, ela deve modificar as relações entre estado e sociedade:

A participação popular tem que ser, também, um instrumento de mudança nas relações de poder, de luta, pela formação de uma nova cultura política e pela desconstituição das fronteiras burocráticas do Estado. Dito de outra forma: deve ser o centro de uma estratégia de reforma e democratização radical do Estado e da sociedade. (p.214).

Em 1989 com a criação do OP pelo governo Olívio Dutra a população teve sua reivindicação de participação atendida e assim as relações entre Estado e sociedade, parte dela ao menos, diminuíram suas distâncias. Além do OP, Porto Alegre contava com a existência dos Conselhos Municipais e dos Congressos da Cidade, que valorizavam ainda mais a participação na cidade. Os Congressos da Cidade, realizados de quatro em quatro anos, tinham a finalidade de discutir conjuntamente com a população o futuro da cidade, através da criação de diretrizes. As discussões eram realizadas em grupos de trabalhos com temáticas definidas, e por fim havia uma plenária final onde as discussões dos grupos eram expostas. Os Congressos da Cidade auxiliavam as temáticas do OP criadas em 1994, uma vez que sua finalidade, além de abranger outros setores sociais, também era estabelecer diretrizes e políticas públicas para a cidade:

Neste ano de 94, o Orçamento Participativo está passando por uma ampla reformulação procurando abranger outros setores sociais. É uma busca permanente, mas que desta vez pretende introduzir elementos qualitativamente novos. Nosso público alvo, neste caso, são especialmente as entidades (seus ativistas e suas bases) de características organizativas diferenciadas, cujas demandas e preocupações em relação à cidade não coincidem com a estrutura e a dinâmica bastante regionalizadas do atual Orçamento Participativo. (Luciano Brunet e Paulo de Tarso Carneiro; assessoria sindical da Prefeitura Municipal de Porto Alegre- AP; 21 de junho de 1994).

A criação das temáticas ampliou a esfera da participação, já que no OP, como o nome sugere, a participação é algo fundamental. É somente através da participação é que as entidades podem decidir onde serão aplicados os recursos do orçamento público, disponibilizados pela prefeitura. No OP a participação não é simplesmente participação, mas participação popular. A importância do termo popular aliado à participação concedeu grande força ao programa, já que a noção de povo evoca maior legitimidade entre segmentos populares. Segundo Müller (2009) povo: “não é um conceito simples nem um conceito empírico; povo é um conceito artificial, composto, *valorativo*” (p.94) [grifos meus]. A força e o conseqüente reconhecimento do programa concederam ao a AP e conseqüentemente ao PT grande prestígio, sobretudo na cidade: “(...) o PT está mudando a história política da cidade [Porto Alegre] porque tem acertado muito mais do que errado” (UTZIG, 1996; p.222).

A imagem do PT associada à participação foi detectada por Simões (1992), analisando o caso da primeira gestão do PT em Diadema (SP). O autor ilustra bem a imagem atribuída ao partido: “a participação [popular] foi um emblema ideológico do qual o governo do PT não pode abrir mão para afirmar sua diferença no cenário político administrativo geral” (SIMÕES, 1992; p.11). Como diferencial do PT, então, a participação popular foi bem sucedida no caso de Porto

Alegre com o OP, e embora existam controvérsias, problemas e opiniões contrárias, é inegável a imagem positiva estabelecida pelo OP (FEDOZZI, 2001). O PT fez com que, participando do OP, as classes marginalizadas passassem a acreditar na política e, sobretudo, a fazer parte dela:

Ao longo de 16 anos, mesmo com todos os problemas que foram se acumulando na condução do OP (burocratização, relativa intransparência na execução orçamentária), desenvolveu-se entre as comunidades populares uma cultura participativa emancipatória, em que os cidadãos comuns ampliavam a esfera da política para os bairros. Todos os convênios feitos pela prefeitura com organizações comunitárias de base tinham por base escolhas feitas no âmbito do OP, de acordo com critérios decididos coletivamente nos fóruns. (BAIERLE, 2007; p.88).

Deste modo a participação no OP constitui-se como fundamental, gerando até mesmo uma identificação com o partido em questão. A gestão participativa instaurada pela AP fez com que as classes menos favorecidas pudessem dialogar com o governo e efetivamente participar da política, não apenas através do voto.

No período inicial do OP, sobretudo no seu ápice, a participação acabou adquirindo tanta relevância que passou a ser considerada como um *valor*, como algo sagrado no programa. Assim como para Dumont (1992)⁷ o individualismo é uma ideologia⁸ no âmbito da qual o indivíduo é o denominador de todas as coisas e, portanto, um valor sagrado para a sociedade moderna, a participação tornou-se um valor sagrado – no sentido de ser reivindicada, contestada, e aclamada.

Tratada como um valor a participação revela-se, mais uma vez, como indispensável no processo, como um ideal a ser seguido. Todavia, existem dificuldades no âmbito da participação que devem ser salientadas. Conforme alerta Abers (1997) há entidades que não conseguem obter uma organização significativa para participar, visto que exceto raras exceções de “representantes solitários” que conseguem convencer os demais de suas necessidades, a maioria não obtém êxito: “(...) uma vez que os mais organizados tendem a receber mais benefícios, a participação pode em realidade aguçar as desigualdades pré-existentes” (ABERS, 1997; p.9).

No OP a maioria das entidades participantes, sobretudo as associações de moradores ou de bairros, são de baixa renda. Tais entidades são organizadas e, normalmente, possuem um grande número de membros. Para este segmento da população, entre outras coisas: “(...) a participação simbolizava para alguns a oportunidade de serem ouvidos e, mais, reconhecidos

⁷ Dumont também considera, além do individualismo, a igualdade e a liberdade valores da sociedade moderna, que acabam tornando-se ideologias. Contudo, para ele: “Adotar um valor é hierarquizar, e um certo consenso sobre os valores, uma certa hierarquia da idéias, das coisas e das pessoas é indispensável à vida social” (DUMONT, 1992; p.66). Assim, para ele, a sociedade moderna tende a negação da hierarquia e a imposição do individualismo como um valor universal.

⁸ Ideologia para Dumont refere-se a um sistema de idéias e valores.

enquanto grupos” (BRONZ, 2009, p.269). O reconhecimento dos grupos e, sobretudo, o *status* dos líderes aparecem como grandes recompensas neste espaço de participação. Embora o público do OP seja em sua maioria de entidades carentes, “populares”, no jargão corrente, é importante frisar que os indivíduos em situação de extrema pobreza não conseguem participar, pois a participação, por mínimo que seja, tem um custo, de deslocamento, por exemplo, que estes não conseguem bancar. Mas o principal custo requerido para participar efetivamente do OP é em termos de organização. Isso envolve tempo, obviamente, mas também um certo investimento, em termos de formação política, indispensável ao entendimento das regras do jogo. Sem esta modalidade de capital corre-se o risco de ser excluído dos debates, relegado às formas de participação passiva, mesmo que isso pareça paradoxal ao OP.

A participação no OP possui certas particularidades comuns a eventos públicos, sendo assim passível de ser comparada a participação de um grupo de pescadores do petróleo em suas reuniões e eventos públicos estudados por Bronz (2009). Conforme a autora: “como em todo ritual, há uma etiqueta própria a tais eventos. É um tipo de evento que requer de alguns atores uma participação performática e formalizada, em razão de ser planejada, elaborada e pública” (p.266). A boa performance requer o domínio das *regras do jogo* demonstrado através da fala do líder, demonstrando este comportamento, esta “etiqueta própria”, bem como:

A utilização de termos que pertencem ao léxico da democracia participativa – transparência, divulgação, esclarecer, captar as expectativas, ouvir críticas e sugestões – também evidencia uma referência aos seus princípios democráticos. Tratam-se de palavras que passaram a estar presentes nas ações das esferas de políticas públicas do país a partir dos anos 90. (BRONZ, 2009, p.268).

A utilização de termos característicos de programas participativos nas falas diferenciam aqueles que possuem maior tempo de participação e maior conhecimento das regras. Estes, juntamente com seus grupos, acabam detendo o poder, o que contribui para uma “participação desigual” como sugere Abers (1997) envolvendo uma certa competitividade das entidades participantes, já que:

Os grupos se organizam, produzem manifestações coletivas, os atores se ‘qualificam’ tecnicamente para o diálogo, lêem os estudos, questionam o projeto e, deste modo, ganham visibilidade e reconhecimento nas etapas subseqüentes de negociações. (BRONZ, 2009, p.269).

Mesmo considerando a participação dentro do OP como desigual, a partir dos fatores apresentados, a participação é valorizada pelas entidades sendo assim central no programa. Na pesquisa realizada por Abers (1997), com os participantes do OP de Porto Alegre, os entrevistados tendem a afirmar, aqueles que não participam do processo também não devem receber os benefícios. Segundo ela:

Alguns expressam, essa idéia em termos de cidadania: aqueles que participam teriam maior compromisso e controle sobre as atividades do governo enquanto os que não participam, embora beneficiados materialmente, não se *desenvolveriam* como cidadãos. (ABERS, 1997; p.14) [grifos meus]

A participação, por mais desigual que seja, remete a noções de cidadania e de agência. Segundo Ortner (2007) o conceito de agência (*agency*) é uma capacidade presente em todos os indivíduos “sempre cultural e historicamente construída” (p.54), que se difere das práticas rotineiras por possuírem intencionalidade. Aquele indivíduo que participa e reivindica, tendo sua agência, está exercendo seu “papel” de cidadão, ao passo que aquele cuja participação não é constante ou é ínfima, só demanda e não participa mais, por exemplo, não está se “desenvolvendo” como cidadão.

O FROP é lugar no qual, entre outras coisas, pode-se perceber o *desenvolvimento*, conforme Abers (1997), do cidadão, a participação desigual, a organização dos grupos e as performances dos líderes, assunto este que será tratado no próximo capítulo.

O COP e o FROP: o campo como cenário da participação

2.1 - O COP

Não muito diferente das reuniões do FROP, como veremos a seguir, as reuniões do COP acontecem quinzenalmente às terças feiras na sala 10 do Mercado Público, porém com início às 18h e qualquer *cidadão* pode participar. A diferença das reuniões do COP é que o público é composto, sobretudo pelos conselheiros das 17 regiões da cidade, e há registro taquigráfico das falas que resultam nas atas das reuniões. No COP é possível ter idéia dos problemas enfrentados pelas regiões e perceber que muitos deles são compartilhados.

2.2 - A Região Centro

Para compreender a escolha pela região é importante salientar que a região Centro é a mais populosa de todas as 17 regiões do OP, ela engloba 18 bairros - Auxiliadora, Azenha, Bela Vista, Bom Fim, Centro, Cidade Baixa, Farroupilha, Floresta, Independência, Jardim Botânico, Menino Deus, Moinhos de Vento, Mont´Serrat, Petrópolis, Praia de Belas, Rio Branco, Santa Cecília e Santana - e 19,62% da população da cidade, conforme o observatório da cidade (OBSERVAPOA). Embora a participação na região seja, em sua maioria, de comunidades carentes, a região Centro abrange bairros de classe média/alta como, por exemplo, o bairro Moinhos de Vento. No mapa abaixo a área em verde corresponde à região Centro:



Fonte: Observa POA

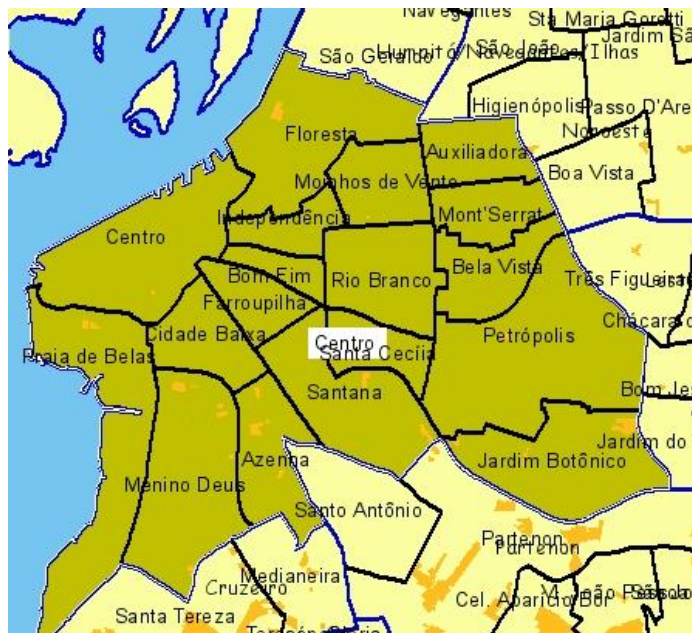
Os participantes, sobretudo de baixa renda, residentes em vilas⁹ ou de loteamentos/condomínios (ex-vilas), participam do fórum para discutir os problemas e demandas de suas respectivas comunidades. Estima-se que atualmente existam apenas 22 vilas, devido às regularizações fundiárias e remoções para outras áreas da cidade. As vilas da região Centro representam somente 5,43% do percentual total, contudo são consideradas grandes sobreviventes, já que Porto Alegre, assim como outras grandes cidades, durante muito tempo utilizou-se de políticas de higienização da cidade, removendo as vilas localizadas em áreas centrais para locais afastados como é o caso da Restinga, por exemplo. Mesmo pequeno o número de vilas é significativo, pois ele vem crescendo embora haja a regularização, se considerarmos que em 1998 havia apenas 18 vilas na região (MORAES; ANTON, 2000). É importante considerar que estes números só consideram as vilas classificadas com Áreas Especiais de Interesse Social I (AEIS I), não estão sendo considerados os loteamentos irregulares ou clandestinos e demais áreas irregulares classificadas diferentemente de acordo com a legislação das AEIS¹⁰.

Na região Centro destas 22 vilas, apenas 14 estão cadastradas no Programa de Regularização Fundiária (PRF) e destas 14 apenas cinco participam atualmente das reuniões da

⁹ Por vila entende-se ocupação irregular de terreno de propriedade pública ou privada, com deficiências de infra-estrutura urbana e serviços (MORAES; ANTON, 2000). Conforme dados de 2008 fornecidos pelo Departamento Municipal de Habitação, o DEMHAB, existem 479 vilas em Porto Alegre e destas 26 localizam-se na região Centro.

¹⁰ Conforme informações contidas no site da prefeitura na Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/spm/default.php?reg=12&p_secao=21

região Centro. No mapa abaixo nas áreas em laranja podemos perceber a distribuição destas vilas na região:



Fonte: Observa POA

Do programa PRF pode-se excluir algumas vilas que já estão regularizadas, já que as vilas uma vez cadastradas no PRF continuam cadastradas mesmo que sua regularização já tenha sido concluída como é o caso da Vila Planetário, primeira obra concluída pelo OP. As cinco vilas que participam da região são as vilas: Juliano Moreira, Condomínio dos Anjos (ex-vila das Placas), Sossego, Menino Deus e Condomínio Princesa Isabel (ex-vila Zero Hora e Terminal Azenha). De 1992 a 2009 conforme dados da Ong Cidade, a política habitacional foi priorizada 11 vezes em primeiro lugar na cidade pelas regiões do OP. Na região Centro há alguns anos a habitação também vem sendo a prioridade da região.

2.2.1 - O FROP: a inserção em campo

As decisões mais importantes, que serão levadas às grandes assembléias ou para o governo passam, necessariamente, pelas discussões dos FROPs. Nessas reuniões é possível observar como se dá participação, as disputas internas das regiões, a formação de alianças, a construção do *status* dos líderes comunitários e, entre diversos fatores, as inquietações com o governo, já que o FROP constitui-se no cotidiano do OP: “A preocupação em entender a política

através do cotidiano vem da percepção de que as relações de poder estão aí solidamente embasadas, muitas vezes de forma imperceptível à primeira vista”. (MAGALHÃES, 1998; p.14).

A inserção nas reuniões do FROP da região Centro não foi algo complicado uma vez que essas reuniões também são realizadas na sala 10 do Mercado Público, porém todas as quartas feiras, às 19 horas, e bem como nas demais regiões do OP, qualquer *cidadão* pode participar. As reuniões, normalmente, possuem um público médio de 80 pessoas – homens e mulheres das mais variadas faixas etárias. A grande mobilização da região Centro impressiona muitos representantes do governo, quando estes comparecem as reuniões, como se pode perceber na fala de um representante do Gabinete de Programação Orçamentária (GPO): “Temos que trocar o lugar desta reunião do FROP da região Centro. Tá muito pequeno” (21/11/07).

Na época da inserção, no ano de 2007, acompanhei de perto a constituição de uma facção hegemônica definida como “unidade”, que incluía as principais lideranças da Região que possuíam respaldo popular em suas comunidades. Em certo sentido, a noção de unidade tornou-se uma espécie de categoria política nativa em torno da qual gravitavam uma série de entendimentos. O uso estratégico desta categoria visava, entre outras coisas, encobrir certos interesses privados – pessoais, familiares, locais, entre outros – que, se fossem expressos abertamente, não seriam bem vistos no OP. A unidade mostrava claramente a disputa em torno da participação, enquanto um valor disputado.

Sob certo aspecto, a “unidade” remetia à noção de solidariedade, e é nesse sentido que boa parte dos discursos dos líderes da “unidade” se dirigiam. Eles não poupavam esforços para fazer crer aos outros, sobretudo aos seus seguidores, que suas ações eram sempre voltadas para os interesses coletivos, como se pode perceber na fala de Juliano, um dos líderes da “unidade”: “Não pensamos só no nosso umbigo, pensamos na barriga do todo!” (02/04/08). A crer apenas nesses discursos alguém poderia pensar que tais líderes são absolutamente voluntariosos, altruístas, despretensiosos, etc. Na verdade, eles estavam usando a “unidade”, de forma absolutamente legítima, como uma estratégia de poder, um poder que rendia dividendos para suas comunidades, e para suas famílias, por extensão.

Por conta da “unidade”, na região havia uma forte divisão entre os ditos “comunitários” - membros da “unidade” - e, os “partidários”, denominados assim pelos membros do grupo contrário. O partidarismo, principal característica do grupo contrário a “unidade”, conforme afirmavam, não era - e não é - bem visto dentro da sala 10. Os partidários, conforme acreditavam, supostamente, possuíam uma ligação com o PT.

Os participantes e, sobretudo, os líderes da “unidade”, acreditavam que as influências partidárias poderiam comprometer a execução das demandas se, por acaso, o partido em questão fosse oposição ao governo vigente. Não era descartada, porém a hipótese do partido ser

situação, onde supostamente benefícios existiriam. Chiquinho um dos líderes da unidade afirmou categoricamente, em uma de suas falas, que: “Estão vindo cabeças que não são das comunidades. Pessoas que vem fazer política, aqui dentro é política comunitária, política social. O OP não pode fechar!” (07/05/08), e recentemente Juliano afirmou que: “Aqui no OP gostam de dizer que não gostam de política (partidária), mas aqui dentro do OP é feita a mais bela política (comunitária)” (07/07/10).

Neste sentido, os membros da “unidade” preferiam, em seus discursos, estar em uma posição independente dos partidos, para que pudessem usar estratégias para se aproximar de qualquer governo, e assim garantir o êxito de suas demandas. Conforme Magalhães (1998) a repulsa pela política pode ser explicada pelo fato de: “Na verdade, por considerarem-na *suja*, é no temor pelo contágio que evitam identificar-se com ela” (p.126) (grifos no original). Além do partidarismo, outro fator condenado pela “unidade” era a ausência de uma comunidade para ser mobilizada.

Os mentores e principais líderes da “unidade”, Chiquinho e Juliano, constituem-se em figuras importantes para o entendimento da dinâmica do FROP da região, uma vez que ambos são grandes mobilizadores. O poder desses líderes deixa claro a existência da participação desigual. Chiquinho, muito conhecido tanto pelo seu tempo de participação no OP, quanto pelo seu poder de mobilização e conhecimento das regras do OP, atualmente é conselheiro titular da região - já foi conselheiro da região outras vezes, e também da temática de Saúde e Assistência Social - e é o criador da Ong Integração dos Anjos, que atende crianças de baixa renda, sobretudo pertencentes a sua comunidade. Juliano já foi conselheiro da região, este ano licenciou-se do cargo de conselheiro suplente para concorrer a deputado estadual, e é presidente da Associação dos Feirantes da Rua da Praia (ASFERAP). Ambos buscam o desenvolvimento da região, possuem algumas demandas em comum, porém suas prioridades são distintas. Chiquinho luta pela ampliação de uma creche, localizada em sua comunidade e pela construção de unidades habitacionais que beneficiarão muitas entidades participantes da região, inclusive a sua. Juliano também luta pela construção das unidades habitacionais, porém sua prioridade é melhorar a situação dos comerciantes dentro do camelódromo¹¹. A “unidade” agregou, também, outras comunidades como a Vila Chocolateiro, o Condomínio Princesa Isabel e a Vila Juliano Moreira. Atualmente a “unidade” não existe mais, embora muitas vezes seja lembrada por esses líderes e demais participantes como algo que deveria ser respeitado e mantido.

¹¹ O camelódromo ou Centro Popular de Compras é uma grande construção realizada no Centro da cidade com o objetivo de tirar os camelôs da rua, proporcionando um melhor espaço de trabalho. O camelódromo foi demandado pela região Centro, porém atualmente há um grande impasse entre a prefeitura e os comerciantes, pois a proposta inicial não está sendo cumprida, e muitos camelôs estão passando necessidade.

A região Centro também possui outros personagens marcantes, como Dona Nelci, a matriarca do OP, Seu Antonio e Dona Eurides. Atualmente Dona Nelci por motivos de saúde não tem participado ativamente da região, mas está sempre presente nas grandes assembleias deixando sua marca. A marca de Nelci é a grande intimidade que possui com os políticos, sobretudo com o prefeito a quem carinhosamente chama de “Zé” – apelido dado a José Fogaça -, ela também faz questão de cumprimentar os secretários e de conhecê-los se for o caso. É visível o reconhecimento dado a esta senhora com mais de 80 anos que tanto lutou pelos seus objetivos e ainda auxilia muitas comunidades a conquistarem o que desejam. Dona Nelci junto com outras lideranças demandou o Condomínio Princesa Isabel. Seu Antonio, liderança do Condomínio Santa Teresinha, ex-vila dos Papeleiros, é outra figura importante na região, já que até na França esteve palestrando sobre sua experiência no OP. Seu Antonio também teve sua demanda atendida, mas não deixou de participar e de vez em quando ainda aparece no FROP, ele é conhecido por suas falas carregadas de emoção: “Eu nasci aqui dentro do orçamento e vou morrer aqui dentro. Posso me afastar, mas estou presente de coração” (07/11/07). Dona Eurides, atual conselheira da região, há algum tempo vem afirmando que deixará o OP, porém não consegue, já que as demais entidades acabam sempre solicitando seu apoio. Ela também juntamente com Dona Nelci teve sua demanda atendida, o condomínio Princesa Isabel, mas não deixou de participar e lutar ativamente pela região.

Ao longo de meu comparecimento nas reuniões expliquei meus objetivos, que foram aceitos de forma muito pacífica. A região Centro costuma receber muitos estudantes, inclusive estrangeiros, o que conforme afirmam seus participantes reforça ainda mais sua importância dentro do OP.

2.2.2 - As reuniões

Na sala 10 o espaço delimita as posições hierárquicas dos participantes. Na mesa localizada a frente estão os conselheiros (quatro, atualmente, 2010, dois homens e duas mulheres, sendo dois titulares e dois suplentes), a pessoa responsável pela confecção das atas, e a representante fixa do governo, que atualmente, 2010, é uma mulher, inclusive é ex-conselheira do OP. Em algumas reuniões há também os representantes das secretarias convidadas, que já há algum tempo raramente têm aparecido. Na “plenária”, espaço comum, sentam-se os demais - delegados, membros das comunidades e outros interessados.

Embora a reunião não seja considerada “formal”, ela possui uma divisão e um certo controle. Os conselheiros cronometram o tempo daqueles que falam, cada participante tem direito a três minutos podendo se reinscrever no bloco seguinte e usar o tempo de outro

participante se este lhe conceder. As reuniões iniciam sempre com a seção de informes, que regimentalmente seria apenas de avisos e convites, porém o momento dos informes acaba se tornando palco de reclamações e espaço para os líderes realizarem suas performances. O reconhecimento de uma boa performance é dado através de aplausos. De maneira geral, todos são aplaudidos, porém o aplauso de reconhecimento é mais forte, vai além da palma, que pode ser realizada de pé, podendo também agregar gritos e palavras de apoio. Algumas performances não são “reconhecidas” pelo público, não sendo deste modo dignas de aplauso, porém isto raramente acontece.

A informalidade das reuniões merece destaque, já que o caráter formal – tempo cronometrado, microfone, mesa dos conselheiros, confecção de ata, inscrições, ordem de fala, presença de autoridades do governo, etc – é unido a uma grande informalidade. Nas reuniões não se trata apenas de assuntos relacionados ao orçamento público, mas também de assuntos pessoais que reforçam os *laços* entre os participantes, afloram as emoções, extrapolando o *campo da política* (BOURDIEU, 2003). Numa dada ocasião, por exemplo:

Juliano, conselheiro da região e líder da ASFERAP (Associação dos Feirantes da Rua da Praia), depois de tratar de outros assuntos, anunciou o casamento de Nina, líder comunitária da Vila Menino Deus: “A nossa companheira Nina, encontrou um novo amor e vai se casar!”. Nina imediatamente pediu o microfone e sorridente contou para a plenária alguns detalhes: “Casei a primeira vez, meu casamento durou 28 anos, fiquei viúva. Agora já namoro há seis anos e vamos nos casar”. Nina deu o endereço da igreja, e da churrascaria em que será feita a recepção dos convidados. Geraldo, conselheiro da temática da Cultura, perguntou: “E a Lua de Mel?”. Nina respondeu: “Ah... a Lua de Mel será no Rio de Janeiro! (risos)”. Algumas senhoras perguntaram: “E o felizardo?”. Nina imediatamente voltou ao microfone e respondeu: “Ah o meu marido? O nome dele é Cristiam (...)”, falou também seu sobrenome, um sobrenome difícil, segundo ela, ele é judeu, contou até de que país a família dele havia vindo. E encerrou: “Não me perguntem mais nada que vou chorar (...). Tô muito feliz gente! Vai ser um casamento histórico”. (trecho retirado do diário de campo do dia 30/04/08 - FROP da Região Centro).

A notícia do casamento de Nina mostra a diversidade de assuntos tratados pelos participantes durante as reuniões, bem como as amizades constituídas nestes espaços. O lado pessoal acaba misturando-se aos assuntos relacionados ao orçamento e as disputas. O futebol também é uma temática que integra o contexto das reuniões:

Giovane, representante do governo, comentou que como era dia de Gre-Nal, a reunião não poderia se alongar: “Todo mundo tá ciente que tem Gre-Nal”, um senhor que estava sentado ao lado de Dona Nelci, a matriarca do OP, completou: “E por isso tem que ser rápido e rasteiro”. (trecho retirado do diário de campo do dia 13/18/08 - FROP da Região Centro)

Juliano vendo que a secretaria não compareceria questionou os presentes: O que nos resta hoje? Dona Eurides imediatamente respondeu: Ir pra casa ver o jogo do Internacional! Chiquinho na mesma linha lamentou: “É, eu deixei de ir no campo ver meu time e vim aqui exercer minha cidadania!”. (trecho retirado do diário de campo do dia 20/05/09 - FROP da Região Centro)

As reuniões não são canceladas por qualquer motivo, aliás, as reuniões semanais são *sagradas* para a região Centro. Contudo, quando há algum jogo importante como o caso do Grenal, a reunião pode ser terminada antes do horário previsto que é às 21 horas. O futebol é motivo de muitos comentários e flautas durante as reuniões.

2.2.3 - Os participantes e a participação

Os participantes do FROP podem ser divididos da seguinte forma: há os conselheiros – eleitos anualmente na Assembléia Regional, através do voto das comunidades¹² nas chapas formadas previamente – que são em sua maioria líderes de suas comunidades, muitas vezes como presidente da associação de moradores; há os delegados – que são eleitos por suas comunidades, cada comunidade possui um número “X” de delegados, decidido através do número de pessoas que cada comunidade conseguiu levar para a Assembléia, na proporção de dez para um – alguns também são líderes comunitários, alguns ex-conselheiros, mas em sua maioria são membros de entidades. Há também os demais participantes, cidadãos que freqüentam o FROP por força de interesses das associações às quais pertencem – clube de mães, creche comunitária, entre outras entidades – ou por iniciativa individual. Na maioria das vezes esse grupo mais amplo e heterodoxo tem uma participação menos ativa e comprometida

No OP não se usa o termo “pedir”, por exemplo, ou não é de bom tom utilizá-lo. Como cidadãos vieram demandar e não vão receber favores do governo, mas seus direitos. O termo pedir implica uma relação com o clientelismo, já o termo demandar é institucional, é o “correto”. A separação entre direito e favor, é tênue para os participantes, sendo por esse motivo frisada pelos líderes toda vez que um político tenta se fazer passar por “benevolente” pelo fato de ter executado uma obra. Os líderes procuram desconstruir esse discurso, alegando que a benfeitoria é um direito da população e que deveria ser feito independente do político e do partido. Aqueles que mais participam – há mais tempo ou com mais intensidade - são os que possuem mais clareza deste domínio discursivo e de suas implicações. Assim sendo, essa distinção entre o pedir e o demandar – ou entre o favor e o direito - marcada em suas falas. Em geral os líderes também entabulam performances visando demonstrar seu conhecimento e o poder de enfrentamento:

Chiquinho, sobre a obra da creche, exaltado afirmou: “A empresa acha que a gente é ignorante, que não sabe como as coisas funcionam. Uma obra superfaturada! (...) É dever do poder público receber a comunidade. Não estamos mendigando nada, estamos querendo nossos direitos (...). Não estou aqui para palmas, mas para palmadas” (trecho retirado do diário de campo do dia 30/01/08 - FROP da Região Centro).

¹² Conceito êmico referente às entidades.

Algumas vezes há falas diferenciadas que merecem destaque, como por exemplo, a fala de Seu Luis, líder da Vila Chocolatão¹³, que vestindo trajes muito simples como de costume, em um dos seus primeiros pronunciamentos no FROP, chegou quieto e tímido até a frente, pegou o microfone com certa insegurança e com sua fala pausada, começou o pronunciamento:

“Uma molécula de água é constituída de dois átomos de hidrogênio e um de oxigênio formando H₂O, ela necessariamente precisa destes elementos em conjunto. Por exemplo, se o Antonio Augusto tomar milhões de átomos de hidrogênio ele não vai matar sua sede porque não tinha o outro elemento que é o oxigênio. Da mesma forma eu não posso dar aulas sem o galpão concluído, com apenas 20 cadeiras e poucas mesas. A escola incompleta não vai funcionar como deve. (...) As aulas eram pra ter começado na segunda feira. (...) Nós fizemos nossa parte, o governo não faz nada do que pedimos”. (trecho retirado do diário de campo do dia 26/09/07 - FROP da Região Centro)

A fala de Seu Luis gerou grande espanto e admiração por parte da plenária que retribuiu aplaudindo muito. Seu Luis possui uma história muito interessante, e até mesmo curiosa, ele estudou filosofia e ministra aula de inglês para executivos, fatores diferenciais neste ambiente.

Cada líder comunitário mobiliza sua comunidade, esforçando-se para levar o maior número de pessoas possível para o FROP, o que acaba garantindo respaldo em suas intervenções e o êxito nas votações. Alguns líderes devido a suas articulações e boas performances conseguem, ou pelo menos tentam, reconverter seus capitais passando de delegados ou conselheiros a assessores de vereadores, políticos, secretários do governo, entre outros cargos. O *status* dos líderes acaba adquirindo mais importância do que o próprio orçamento em muitas disputas observadas no FROP.

¹³ A Vila Chocolatão, que existe há aproximadamente 25 anos, está localizada no Centro de Porto Alegre entre prédios públicos. A população que habita esta área vive em condições precárias tirando seu sustento da reciclagem de lixo.

O OP como coadjuvante

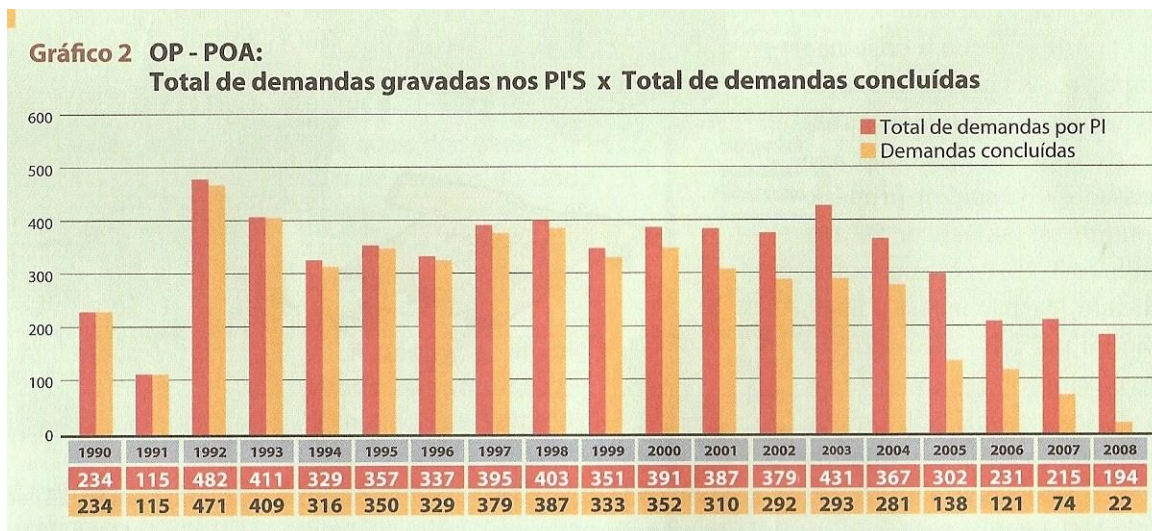
3.1 A prefeitura em crise: o atraso nas obras

Em 2002 a prefeitura de Porto Alegre iniciou uma crise financeira que duraria mais dois anos, conforme a linha em verde no gráfico abaixo:



Fonte: Boletim do CIDADE, nº 43, jul. 2008.

Com a crise financeira na prefeitura, os investimentos no OP começaram a cair. A prefeitura gastou mais do que arrecadou e com isso além de dívidas, muitas obras do OP acabaram atrasando:



Fonte: CIDADE, 2009¹⁴.

O atraso nas obras constitui-se em um ponto crítico para o processo, já que um dos compromissos do governo com OP é a concretização das demandas. Conforme Lima (1993) é necessário estar ciente que as demandas solicitadas pelas comunidades muitas vezes possuem caráter urgente o que torna ainda mais tensa a espera pela concretização das mesmas: “Precisamos ter presente que as consultas e negociações são demoradas e que as demandas são quase sempre urgentes” (p.74). Segundo Baierle (2009) devido a crise o PT deixou, em sua saída no ano de 2004, 966 obras do OP em atraso.

Os conselheiros, delegados e demais participantes no anseio de terem suas demandas atendidas querem de alguma forma perceber que a solicitação está em andamento, já que possuem compromisso com suas respectivas comunidade e com a região. Ter o projeto em mãos e a abertura de licitações são pontos que demonstram tal andamento. Os participantes sabem que as obras demoram para “sair do papel”, porém há certos limites de espera. Conforme o site da prefeitura o tempo médio para a execução de uma obra é de 26 meses, porém o tempo real acaba sendo muito maior:

Jorge, líder da Juliano Moreira, afirmou que ninguém gostou das notícias trazidas pelo secretário, e que a partir destes valores estão cientes de que esperarão muito tempo: “Ninguém quer esperar 16 anos novamente” (trecho retirado do diário de campo do dia 21/11/07 - FROP da Região Centro).

¹⁴ As informações contidas no gráfico estão atualizadas, portanto o número de demandas atrasadas realmente corresponde a 966, e não a 518 como podemos perceber no gráfico. A diferença corresponde ao número de demandas atrasadas concluídas pelo Governo Fogaça até 2008. Contudo, ainda é significativo o número de demandas atrasadas, sobretudo no ano de 2003.

Chiquinho informou que elaborou um relatório com as demandas da Integração dos Anjos desde o ano 2000. Leu todas as demandas e seus respectivos números. Falou que a creche foi demandada em 2002, e que somente agora foi iniciada (trecho retirado do diário de campo do dia 28/11/07 – FROP da Região Centro).

As falas dos conselheiros da região Centro ilustram tanto a indignação com o atraso das obras, quanto à organização das entidades participantes em controlar, cobrar suas demandas e saber seus direitos. A fala do líder da Vila Juliano Moreira refere-se ao Condomínio Princesa Isabel que demorou mais de 10 anos para ser construído.

O atraso nas obras refletiu na participação, que diminuiu neste período, conforme podemos observar no gráfico abaixo:



Fonte: CIDADE

Em meio à crise, ao atraso das obras e a queda da participação, o prefeito João Verle – que assumiu após a saída de Tarso Genro da prefeitura, para concorrer a governador do Estado, em 2002, algo que foi muito criticado tanto pela oposição, quanto pelos seus eleitores – chegou a cogitar, na época, a existência do OP bienal (de dois em dois anos). O OP bienal sofreria uma redução das demandas, entretanto ampliaria o prazo de execução, diminuindo os atrasos. A proposta não teve força, não resultando, assim, em modificações no processo.

No ano seguinte, em 2004, as eleições modificaram o cenário político em Porto Alegre. A derrota da AP nas eleições segundo Dias (2008) não foi incapacidade, mas desgaste, pois a imagem do PT ainda é positiva na cidade. Além do desgaste do PT que governava a cidade por quatro mandatos seguidos, é importante frisar os méritos da campanha de Fogaça.

3.2 – Preservando conquistas: a campanha de Fogaça em 2004 e 2008

Em 2004, a coligação “partido da mudança” (PPS, PTB, PFL, PSDB, PDT, PMDB, PP e PV) do então candidato Fogaça (ex-PMDB, à época no PPS, tendo retornado ao PMDB no final do mandato) obteve sucesso ao tentar desvincular o OP da imagem do PT, conquistando a confiança de muitos eleitores. Desvincular o OP do PT, não era nada fácil, mas sua estratégia foi bem sucedida, pois tratou o OP como algo pertencente à população porto-alegrense e não a um partido. Além disso, a estratégia de não atacar os oponentes e usar um discurso moderador também foi muito eficiente. Fogaça, durante sua campanha, reconheceu os méritos do governo petista e firmou o compromisso de manter o OP e tudo aquilo que estava bom, contudo afirmou que, caso fosse eleito, iria mudar o que era preciso. Suas falas tratavam o OP, no sentido de desvinculá-lo do PT, como uma “conquista da cidade” e não do PT ou de alguns grupos específicos, e assim passava também a idéia de que se fosse eleito a cidade seria construída por todos (DIAS, 2008).

Embora muitos acreditassem que a proposta não seria cumprida, - inclusive este era um dos principais argumentos usados pelo candidato petista Raul Pont – depois da eleição Fogaça surpreendeu e a continuação do OP foi algo inusitado, já que em outras cidades, como Blumenau, Chapecó, Belém do Pará e Angra dos Reis, o OP foi desmantelado sem o suporte do PT. Segundo Dias (2002): “Como a experiência do OP surgiu como uma marca do governo petista naquele município [Porto Alegre] dificilmente um prefeito de outro partido se empenharia na sua perpetuação” (p.205).

A idéia do OP como “conquista da cidade” foi algo muito bem construído, virando inclusive argumento dos próprios conselheiros para garantir a permanência do OP, inclusive futuramente, conforme afirmou uma conselheira da região Centro em uma das reuniões: “O OP é do povo e só vai acabar quando as comunidades deixarem de participar!” (20/05/09). Para ela, assim como para muitos conselheiros, o OP por ser um compromisso do governante com a população, está no poder da população e, seguindo esta linha, enquanto houver participação conseqüentemente o OP existirá. O atual secretário de Coordenação Política e Governança Local, Cezar Busatto¹⁵, também reforçou tal idéia durante uma reunião com o COP: “O OP não é de

¹⁵ Cezar Busatto é economista, historicamente ligado ao PMDB, tendo exercido vários cargos públicos, incluindo-se o de Secretário da Fazenda do RS no governo de Antônio Brito (1994-98), de declarada índole neoliberal. Também foi secretário especial do governo e secretário adjunto da fazenda no governo de Pedro Simon (1987-1990), foi eleito deputado estadual em 1994, 1998 e 2002. No ano de 2000 disputou a prefeitura de Porto Alegre. Na eleição de Fogaça em 2004 foi articulador político da gestão, sendo secretário de Coordenação Política e Governança Local. Em 2008 deixou a secretaria para assumir a Casa Civil do governo Yeda Crusius. No mesmo ano devido a denúncias de corrupção deixou o cargo. Em 2009 foi convidado pelo prefeito Jairo Jorge (PT) da cidade de Canoas para assumir uma secretaria, porém o

partido nenhum, o OP é comunitário” (20/04/10). Ainda conforme Busatto o OP mostrou que é maior que o PT devido a suas raízes comunitárias.

Em pesquisa realizada por Fedozzi em 2005, a maioria dos participantes do OP entrevistados, 66,4%, acreditava que o OP não havia sido derrotado nas eleições de 2004. A pesquisa de Fedozzi também questionou os participantes acerca do modo como o OP seria conduzido a partir de 2005. Para 37,4% dos entrevistados o OP seria fortalecido, para 28% ele seria substituído por outra forma de participação, para 18,5 seria mantido como estava, para 13,1% seria enfraquecido e 3% dos entrevistados não responderam a questão..

Embora os participantes acreditassem que o OP não seria extinto, dúvidas existiam quanto ao modo de condução do OP. Conforme afirmavam alguns conselheiros, o prefeito Fogaça possuía receio de intervir no OP, com medo de ser acusado de estar modificando o processo. Tais conselheiros, sobretudo ligados ao PT, afirmavam também que o OP só estava sendo mantido pelo custo político de se acabar com ele.

Para alguns conselheiros, sobretudo aqueles, ligados aos partidos no governo, o OP era considerado partidário, ligado ao PT até 2004, e com Fogaça a partir de 2005, ele estaria mais pluripartidário. Contudo a pesquisa realizada por Fedozzi juntamente com a Ong CIDADE comparando as preferências partidárias dos participantes do OP nos anos de 2000, 2002 e 2005, mostra que aqueles que se intitulam sem partido continuam maioria: em 2000 eram 40,7%, em 2002 eram 55,8% e em 2005 eram 49,35; o PT continua sendo o partido com mais adeptos: em 2000 eram 38,9%, em 2002 eram 38,1%, e em 2005 eram 32,6%; o PDT aparece em segundo lugar com 1,8% em 2000, 1,7% em 2002 e 3,5 em 2005; o PMDB aparece em terceiro com 1,9% em 2000, 0,9% em 2002 e 3,2% em 2005; e o PTB em quarto com 0,7% em 2000, 0,6% em 2002 e 3,2% em 2005. Considerando tais dados é possível perceber que não houve um decréscimo significativo nos participantes simpatizantes do PT, contudo percebe-se um pequeno aumento da simpatia dos participantes pelos demais partidos.

Se em 2004 o OP era praticamente o principal ponto de disputa, em 2008 tudo mudou. Neste ano, durante a campanha eleitoral, o OP não foi discutido, nem questionado, por nenhum candidato. Nem mesmo a candidata do PT, Maria do Rosário aprofundou a questão. Sua única proposta a respeito era informatizar o OP criando o OP digital. O OP parecia algo dado, sua continuidade não foi colocada em pauta o que denota a sua perda gradual de importância.

convite gerou muita polêmica e Busatto acabou recusando o convite. Em maio do mesmo ano assumiu a secretaria de desenvolvimento econômico em Santa Maria, interior do Estado. Em abril de 2010 a convite do prefeito Fortunati, eleito vice de Fogaça quando da reeleição, em 2008, mas que assumiu a prefeitura quando este licenciou-se do cargo para concorrer ao governo do RS, Busatto retornou à secretaria de Coordenação Política e Governança Local, sendo muito prestigiado pelo grupo que atualmente se sobressai no COP.

Com a reeleição de Fogaça em 2008, o OP continuou como estava. Bem ou mal a permanência do OP além de conceder créditos favoráveis ao governo Fogaça, continua, mesmo em menor escala, servindo também como publicidade para a prefeitura. Aliás, a publicidade em torno no OP diminuiu consideravelmente, aparecendo somente em épocas estratégicas, sobretudo próximas às grandes assembleias. Desde 2005 as placas de identificação nas obras do OP não são mais colocadas. Na região Centro, por exemplo, assim que a Creche da Integração dos Anjos foi inaugurada os conselheiros fizeram uma “vaquinha” e mandaram fazer uma placa para colocar em frente a creche, pois na placa colocada pela prefeitura não constava a logomarca do OP, mas nomes de diversas secretarias inclusive o programa de GSL. Alguns meses depois os conselheiros questionaram o representante do GPO sobre o assunto e ele respondeu que o gasto com as placas estava dentro do gasto de publicidade, porém devido a falta de verba essas placas não estavam mais sendo colocadas. A ausência das placas e da publicidade em torno do programa desvaloriza, mesmo que simbolicamente, as conquistas das regiões e temáticas, desqualificando assim a participação da população envolvida.

Assim, pode-se afirmar que embora o OP esteja sendo mantido desde a saída da AP – e fundamentalmente, do PT – do governo, ao contrário do que ocorreu em outras cidades, diversas modificações foram realizadas, como será tratado a seguir.

3.3 - As modificações no OP

Mesmo com a promessa do governo Fogaça algumas alterações, sobretudo no modo de conduzir o processo mudaram sensivelmente o OP. Tais alterações foram alvo de muitas críticas, por parte de pesquisadores, ONGs (em especial a Cidade, que acompanha o OP desde seu início) e até de conselheiros, não raro até aqueles ligados aos partidos que estão no governo.

Atualmente as temáticas competem com as regiões, não discutem mais políticas públicas para a cidade, perdendo pouco a pouco sua função. Além disso, e das modificações no regimento – que serão tratadas a seguir - é freqüente a ausência das secretarias. As secretarias acabaram formando, nas palavras dos conselheiros, “sub-prefeituras”, de modo que cada secretário e seu respectivo partido acabam se auto-gestando. Muitos desses secretários eram contrários ao OP, por razões partidárias ou ideológicas, de modo que acabam não comparecendo as reuniões e dificultando o andamento do processo. Muitas secretarias, como presenciei várias vezes ao longo da observação participante, mandavam um representante, só para não dizer que não estavam mandando ninguém. O representante em questão, por sua vez, não estava, na maioria das vezes, informado acerca das questões suscitadas, não podendo auxiliar nos problemas das regiões. Ou, quando estavam, não tinham qualquer poder de deliberação. As reuniões sem a presença das

secretarias acabavam se constituindo em uma espécie de “terapia”, como classificou uma conselheira da região Cristal, pois os participantes ficavam apenas discutindo entre eles sem poder encaminhar nenhuma solução. O descaso das secretarias em relação ao OP é tão recorrente que aparece com frequência nas minhas anotações de campo.

Dona Eurides, conselheira da região, encerrou a reunião, já que Tessaro, diretor do DEMHAB, teve um “pequeno probleminha” e não pode comparecer, mas semana que vem, segundo ela, ele comparecerá. Quando foi comunicado à plenária que Tessaro teve um “probleminha” alguns riram e, Chiquinho em especial debochou: “Essa foi boa, ele teve um “probleminha”. (trecho retirado do diário de campo do dia 05/03/08 – FROP da Região Centro)

Juliano, conselheiro da região e líder da ASFERAP, referindo-se a ausência de Tessaro, diretor do DEMHAB, no FROP declarou: “Vamos marcar uma matéria jornalística aqui na sala dez. Talvez assim o Tessaro apareça, na TV ele aparece. (...) Não vem mais nenhum secretário aqui tomar choque”. (trecho retirado do diário de campo do dia 12/03/08 – FROP da Região Centro)

Daniel, delegado do condomínio Princesa Isabel, lamentou a ausência de Ricardo, secretário do GPO: “Ricardo tem a cara de pau de não vir e, mandar uma menina de recados, funcionários que não sabem de nada, que vem aqui só pra levar chumbo”. (trecho retirado do diário de campo do dia 26/03/08 - FROP da Região Centro)

Marcos, representante do governo, informou a plenária que Carla Zambiasi que representaria o DEMHAB não pode vir, pois não estava se sentindo bem. Chiquinho, conselheiro da região, comentou a justificativa dada pelo representante do governo: “A Carla não quis vir aqui pra mentir pra nós”. E sobre o secretário do DEMHAB: “Quem sabe ele não vai pelo mesmo caminho do outro”, referindo-se ao secretário Eliseu Santos que foi assassinado. (trecho retirado do diário de campo do dia 31/03/10- FROP da Região Centro).

O descaso das secretarias de governo revolta os conselheiros e delegados, já que a presença das mesmas é essencial para o andamento do processo e, sobretudo o governo deve cumprir suas responsabilidades com o programa:

O processo de gestão participativa, entretanto, para se consubstanciar requer uma via de mão dupla, de respeito e cumprimento de acordos estabelecidos entre as partes. E os acordos não são somente aqueles que significam a execução ou não de uma obra, ou de serviços gravados nos Planos de Investimentos. (AMARO, 2007; p.17).

A ausência da secretarias mostra, além do descaso, o enfraquecimento do OP. Já que os conselheiros não conseguem nem ter sua solicitação de presença atendida, mostrando também a queda da “autoridade” dos mesmos, iniciando a erosão da participação no processo.

De todas as alterações na rotina do OP, a mais grave talvez seja aquela advinda com as modificações realizadas no regimento interno do COP. Embora sutis, elas contribuíram para alterar significativamente o processo. O regimento interno é uma espécie de constituição do OP, as regras são auto-regulamentadas pelos conselheiros. Como já foi mencionado anteriormente, o governo não tem direito a voto nessas decisões, os responsáveis pelas alterações são os próprios conselheiros. O regimento é alterado todos os anos, desde 1994, e tal alteração é considerada

uma das etapas mais importantes do ciclo do OP. Primeiramente há discussões nas regiões e depois os conselheiros de cada região levam as sugestões propostas por seus Fóruns para o Conselho, onde é realizada a votação.

Em 2006 o conselho aprovou a redução das reuniões semanais que passaram de duas para uma realizada nas terças-feiras, conforme o artigo 13: “O COP fará uma reunião ordinária semanal, às terças-feiras, com duração de três horas, das 18h às 21h, reservando as quintas-feiras para reuniões extraordinárias”. Este ano, 2010, uma nova mudança alterou novamente periodicidade das reuniões. As reuniões passaram de semanais para quinzenais, conforme o artigo 13: O COP fará uma reunião ordinária quinzenal, sendo esta às terças-feiras com uma duração de três horas no seguinte horário, das 18 (dezoito) às 21 (vinte e uma) reservando as outras terças-feiras para extraordinária, caso necessário. Esta modificação gerou tensão entre os conselheiros, visto que muitos deles acreditavam que tal alteração enfraqueceria o OP:

Juliano comentou acerca das reuniões quinzenais, segundo ele, são propositais para desmobilizar a região Centro.”A região Centro alimenta o OP.” Foi aplaudido (trecho retirado do diário de campo do dia 16/01/2008 – FROP da Região Centro).

Aquino, conselheiro da região Glória, não concordou com a proposta: “Do jeito que tá, tá funcionando porque mexer nas regiões isto vai engessar o processo” (trecho retirado do diário de campo do dia 26/01/10 - COP).

Para estes conselheiros ter apenas duas reuniões ordinárias por mês poderia desmobilizar as regiões e com isso enfraquecer o processo, pois no tempo do PT as reuniões do COP eram realizadas todas as terças e quintas, como lembrou uma conselheira da região Cristal. Contudo outros conselheiros mostravam-se favoráveis a mudança posto que tal medida diminuiria os gastos com passagem e sobretudo as discussões repetitivas travadas nas reuniões:

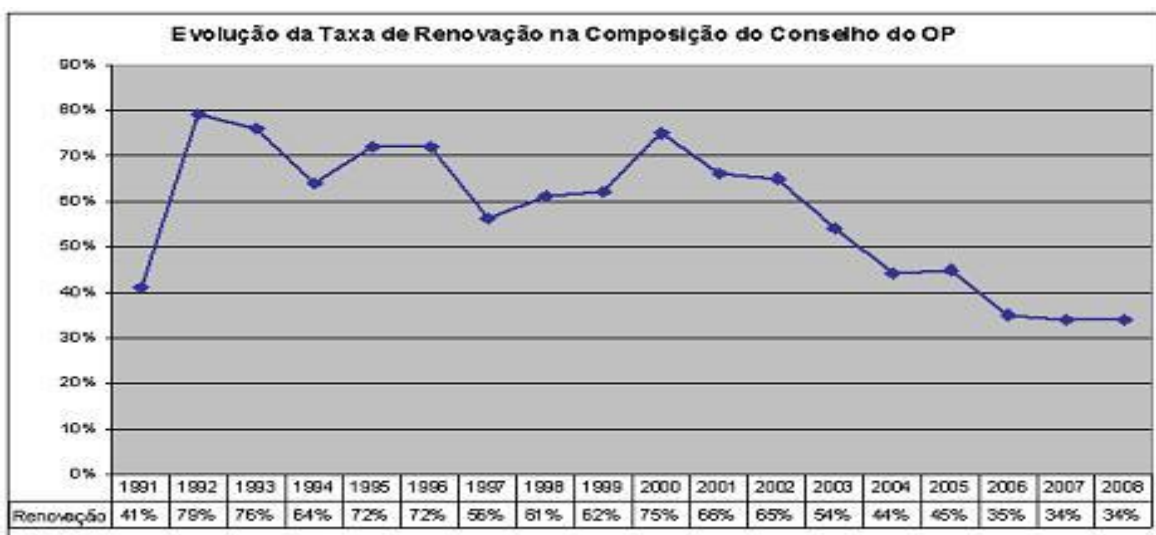
Maurício, conselheiro da temática de Habitação e Organização da cidade, afirmou que não serão as reuniões quinzenais que acabarão com o OP: “o OP é 20 anos não é 20 dias, não é assim pra acabar”. O mesmo conselheiro afirmou, ainda, que não tem vergonha de assumir que não tem dinheiro para pagar a passagem semanalmente para participar das reuniões (trecho retirado do diário de campo do dia 26/01/10 - COP).

Além das reuniões quinzenais do COP, os conselheiros aprovaram a mudança do artigo 12, que permitia votação por contraste, através da mão estendida, umas das principais características do OP e da democracia participativa. No entanto o artigo 12 foi modificado inserindo a votação secreta como um modo de votação possível: “As votações poderão ser por contraste ou secretas. Só será permitida a votação nominal mediante solicitação de um conselheiro (a) do COP.” Tal medida acaba descaracterizando o processo, tornando-o ainda mais próximo da democracia representativa.

A mudança no inciso 4 do artigo 4 que expõe as regras para eleição de chapa de conselheiros, restringe a participação. Ao artigo foi adicionado que a chapa que não atingisse o

percentual de 20% não poderia indicar conselheiro ficando da seguinte forma: “No caso de haver mais de uma chapa para a eleição dos (das) conselheiros (as) será aplicada a seguinte proporcionalidade: A chapa mais votada colocará um conselheiro a cada 25% (vinte e cinco por cento) dos votos, a chapa que não atingir 20% não poderá indicar conselheiros”.

A mais importante de todas as alterações no regimento foi a alteração do artigo que impedia a reeleição indefinida dos conselheiros. O artigo 6º do regimento interno (2007/2008) dizia o seguinte: “O mandato de Conselheiro (a) titular ou suplente é de 1 (um) ano de duração e, no exercício da titularidade, não poderão ser exercidos mais que dois mandatos consecutivos”. Esta alteração permite que o conselheiro possa se reeleger quantas vezes ele quiser e assim for eleito. O artigo 6º desde 2008 diz o seguinte: “O mandato de Conselheiro (a) titular ou suplente é de 1 (um) ano de duração, havendo a possibilidade de reeleição”. A modificação foi alvo de críticas, sobretudo da Ong CIDADE. As críticas da Ong CIDADE¹⁶ referem-se às conseqüências desta modificação, pois ela restringirá ainda mais a renovação no OP que, conforme a tabela abaixo, já vinha decaindo desde 2004:



Fonte: CIDADE

¹⁶ A Ong CIDADE, por sua vez, também foi alvo de críticas de alguns conselheiros em reuniões do COP. Segundo eles, a Ong por, supostamente, possuir simpatia pelo PT, desde 2005 não elogiava o OP, só criticava.

Na região Centro pode-se observar nos últimos anos a repetição dos mesmos conselheiros¹⁷, conforme a tabela abaixo, aqueles com maior incidência estão grifados em colorido para facilitar a leitura:

ANO	CARGO	CONSELHEIRO	SEXO	INCIDENCIA
89/90	1T	João	M	1
89/90	2T	Pedro	M	1
90/91	1T	João	M	2
90/91	2T	Pedro	M	2
91/92	1T	Carlos	M	1
91/92	2T	Paula	F	1
91/92	1S	Maria	F	1
91/92	2S	Isabel	F	1
92/93	1T	Bruna	F	1
92/93	2T	Eduardo	M	1
92/93	1S	Gabriela	F	1
92/93	2S	Alisson	M	2
93/94	1T	Bruna	F	2
93/94	2T	Eduardo	M	2
93/94	1S	Roberto	M	1
93/94	2S	Ricardo	M	1
94/95	1T	Fernando	M	1
94/95	2T	Laura	F	1
94/95	1S	Bruno	M	1
94/95	2S	Camila	F	1
95/96	1T	Marcelo	M	1
95/96	2T	Camila	F	2
95/96	1S	Valdir	M	1
95/96	2S	Henrique	M	1
96/97	1T	Henrique	M	2
96/97	2T	Valdir	M	2
96/97	1S	Rebeca	F	1
96/97	2S	Patricia	F	1
97/98	1T	Alberto	M	3*
97/98	2T	Julio	M	1
97/98	1S	Rebeca	F	2
97/98	2S	Silvia	F	1
98/99	1T	Alberto	M	4
98/99	2T	Silvia	F	2
98/99	1S	Valéria	F	1
98/99	2S	Sabrina	F	1
99/00	1T	Almir	M	1
99/00	2T	Sérgio	M	1
99/00	1S	Valdir	M	3
99/00	2S	Paulo	M	3**
00/01	1T	Sérgio	M	2
00/01	2T	Leonardo	M	1

00/01	1S	Pedro	M	3
00/01	2S	Lenita	F	1
01/02	1T	Lenita	F	2
01/02	2T	Monica	F	1
01/02	1S	Gilberto	M	1
01/02	2S	Eliana	F	1
02/03	1T	Sérgio	M	3
02/03	2T	Paulo	M	4
02/03	1S	Alberto	M	5
02/03	2S	Natália	F	1
03/04	1T	Alberto	M	6
03/04	2T	Vinicius	M	1
03/04	1S	Carolina	F	1
03/04	2S	Rogério	M	1
04/05	1T	Alberto	M	7
04/05	2T	Sérgio	M	4
04/05	1S	Juliana	F	1
04/05	2S	Ronaldo	M	1
05/06	1T	Sérgio	M	5
05/06	2T	Ronaldo	M	2
05/06	1S	Juliana	F	2
05/06	2S	Ivete	F	1
06/07	1T	Solange	F	1
06/07	2T	Marina	F	1
06/07	1S	Ronaldo	M	3
06/07	2S	Ivete	F	2
07/08	1T	Ronaldo	M	4
07/08	2T	Natália	F	2
07/08	1S	Jefferson	M	1
07/08	1S	Juliana	F	3
08/09	1T	Ronaldo	M	5
08/09	2T	Jefferson	M	2
08/09	1S	Ana	F	1
08/09	2S	Natália	F	3
09/10	1T	Jefferson	M	3
09/10	2T	Antonio	M	1
09/10	1S	Natália	F	4
09/10	2S	Michele	F	1
10/11	1T	Sérgio	M	9***
10/11	2T	Natália	F	5
10/11	1S	Elisabete	F	1
10/11	2S	Ronaldo	M	6

1T: Primeiro Titular 2T: Segundo Titular 1S: Primeiro Suplente 2S: Segundo Suplente

¹⁷ Os nomes dos conselheiros são nomes fictícios.

*: Foi conselheiro em 94/95 e 95/96 na temática de desenvolvimento econômico.

** : Foi conselheiro em 89/90 e 90/91 na região Grande Cruzeiro.

***: Foi conselheiro em 07/09 (2S), 08/09 (1T) e 09/10 (2T) na temática de Saúde e Assistência Social.

Nos últimos anos, como se pode perceber, há pouca renovação. Contudo isso se justifica pelas próprias alterações no regimento no sentido de restringir a participação das novas lideranças. Conforme Baierle (2009) a renovação dos conselheiros passou de $\frac{3}{4}$ no início do processo para $\frac{1}{3}$ devido à modificação na regra da reeleição.

No ano de 2010, também foi aprovado o mandato com duração de dois anos para os conselheiros, alterando novamente o artigo 6. Contudo, o governo interveio, finalmente, alegando que se o mandato fosse alterado para dois anos todo o processo deveria ser bienal. Sendo assim, tanto o regimento, quanto o ciclo do OP deveriam ser totalmente modificados para contemplar tais mudanças. Com isso, os conselheiros voltaram atrás e mantiveram o mandato de um ano. O artigo conforme tal alteração ficaria assim: “O mandato de conselheiro titular a partir de julho será de 2 (dois) anos e os 2 (dois) suplentes é de 1 (um) ano de duração, sendo que em 2011 será eleito somente dois conselheiros sendo eles também titulares não havendo mais suplentes, sendo assim todo ano terá eleição de 2 (dois) conselheiros havendo a possibilidade de reeleição”. O artigo meio confuso tentava fazer com que o OP continuasse anual, porém o governo solicitou que os conselheiros amadurecessem a ideia, uma vez que como haviam proposto não seria possível.

Nas reuniões ocorridas no COP em outubro de 2010, uma outra alteração foi percebida pelos conselheiros. O secretário de Governança, Cezar Busatto, solicitou que os conselheiros juntamente com os delegados nas regiões hierarquiassem as demandas atrasadas, escolhendo entre elas apenas dez, com a finalidade de tentar concluir tais obras. Todavia, os conselheiros entraram em um impasse, quais obras deveriam escolher? Quais critérios iriam utilizar? Isso seria resolvido entre as regiões, mas e as demais obras? Um conselheiro revoltado com a decisão afirmou que antigamente o livro, chamado Plano de Investimentos (PI) no qual as demandas são gravadas, era “sagrado”, e todas as demandas eram, ou pelo menos deveriam, ser executadas.

Não é difícil notar que todas – ou quase todas – as modificações, especialmente as regimentais, vão no sentido de simplificação do processo de discussão e são contrárias à renovação dos agentes que estão no poder – no COP, obviamente. Além dessas modificações, a de maior impacto, em termos de visibilidade do OP foi, certamente, a criação do programa de Governança Solidária Local, já no primeiro ano do Governo Fogaça. Como se trata de uma questão delicada, pois parte da força do OP advinha do fato de que o OP e seus participantes

eram vistos com destaque para além das fronteiras da cidade, a Governança será tratada em capítulo à parte

A Governança Solidária Local

4.1 - Breve histórico do termo governança/*governance*

O termo governança é derivado da administração empresarial, significando a descrição de protocolos de coordenação de diferentes mercados (WESTENDORFF, 2002). Em sua migração para o campo político e, sobretudo, para a gestão estatal o termo governança significou uma mudança nas relações com a sociedade. O estado deixou de ser o provedor passando a ser parceiro da iniciativa privada, dividindo com ela suas responsabilidades. Nos anos 80, o termo *governance* possuía uma forte ligação com o Banco Mundial e com os ideais keynesianos. Nesta época era comum classificar países em desenvolvimento, devido a seus fracassos nas mais variadas esferas, sobretudo econômica, como sendo resultado da “*má governança*”.

Para compreender o termo governança é necessário diferenciá-lo do termo governabilidade. Governabilidade refere-se às condições de exercício da autoridade política do governo institucional. A governança por sua vez qualifica a governabilidade criando um novo padrão entre o governo e a sociedade, proporcionando maior agência aos cidadãos e menor poder de centralização do Estado (SANTOS JUNIOR, 2001).

As conceituações para o termo governança são muito amplas. O termo, nesse sentido, pode ser considerado um verdadeiro guarda chuva conceitual, pois engloba dimensões econômicas, sociais e políticas. Segundo Reis (1995), o conceito de *governance* proposto pelo Banco Mundial é quase sinônimo de democracia, pois a governança seria a capacidade de superar resistências políticas, levar em frente reformas indispensáveis e a capacidade de exercício efetivo da autoridade. Conforme Santos (2005) na governança, o estado participe “fisicamente”, mas seu princípio de soberania e poder estão ausentes: “Ela [a governança] funciona por meio de uma falsa dialética entre governação e desgovernação, em que o segundo termo, em vez de infirmar a governação confrontando-a, mais não faz do que ratificá-la, devido a faltar-lhe ora o objetivo, ora o agente”. (SANTOS, 2005; p.10).

Conforme Gaudin (2002), o termo governança na França já era usado desde o século XIII. Neste período o termo era sinônimo de governo, e foi somente no século XX que ganhou

novos significados. Os novos significados tendem a unir a esfera política e a esfera econômica através de parcerias. Em suas palavras: “La gouvernance serait le dépassement des politiques antérieures qui ont montré leurs limites et leurs insuffisances par exemple, la faible place donnée au dialogue social, ou bien le manque d’une deuxième souffle dans la décentralisation” (idem, 2002; p.9).

O autor salienta três níveis possíveis de governança. O primeiro diz respeito à negociação, as chamadas parcerias; o segundo refere-se à garantia de eficácia do governo; o terceiro sentido é dado por Edgar Morin no qual o conceito de governança implica em uma ordem política global e um princípio de nível humanístico também mundial. Para Gaudin o conceito de governança atualmente é usado como uma espécie de “certificado de modernidade” (p.107), sobretudo para os países em desenvolvimento. Na mesma linha, Santos Junior (2001) afirma que atualmente é comum o pensamento que acredita que as cidades com comportamento empresarial consigam maiores benefícios em relação ao desenvolvimento econômico, do que aquelas que não possuem.

Influenciado por estes pressupostos, Cezar Busatto, então secretário de Coordenação Política e Governança Local, em 2005, criou o programa que possui o mesmo nome da secretária, a Governança Solidária Local (GSL). A Governança, conforme seus mentores, a partir da articulação de redes propõe a transformação de Porto Alegre como uma cidade rede, no sentido proposto por Castels¹⁸, rede, essa que, pelo menos em tese, não possui hierarquias entre os participantes. Em contraponto a esta visão, Ferreira (2007) sugere que os atores envolvidos na Governança – governo, sociedade e empresas -, não estão em igualdade pelo simples fato de não compartilharem o mesmo campo de possibilidades. É inegável, segundo ela, que o governo ou a empresa envolvida exercem influências diferentes em relação à sociedade: “(...) suas responsabilidades de ação e necessidades são muito distintas” (FERREIRA, 2007; p.61). Na mesma linha comentando a participação em governos que adotaram a governança, Kazancigil (2002) expõe a dificuldade das diferentes participações dos envolvidos neste tipo de programa serem igualitárias: “(...) essa participação está bem longe de ser igual, uma vez que certos investidores influenciam os resultados muito mais do que outros” (p.54). No caso do OP o governo está no centro, havendo uma hierarquização de importâncias, há o governo, os conselheiros e os delegados.

Na tentativa de estabelecer uma igualdade entre governo, sociedade e empresas, Busatto aproxima, embora negue, o programa de Governança, com a idéia de Estado mínimo. Estado mínimo, conforme Minto (2009), é o compartilhamento de responsabilidades que

¹⁸ Para mais detalhes sobre o conceito de rede ver: CASTELS, Manuel; BORJA, Jordi. As cidades como atores políticos. In: Novos Estudos CEBRAP, n° 45, julho de 1996.

institucionalmente seriam do estado, com outros atores como a sociedade e as empresas (MINTO, 2009). O problema desta suposta igualdade é que uma vez que todos têm o mesmo poder, todos têm a mesma responsabilidade. Quem irá garantir que as demandas sejam executadas? Todos? De que forma a sociedade poderá reivindicar seus direitos? Problema este que não acontece no OP, uma vez que a responsabilidade de garantir a execução das demandas, entre outras coisas, é do governo.

A inserção do programa de Governança em Porto Alegre representou uma mudança de paradigma, antes centrada no estado provedor e hoje centrada nas parcerias. As parcerias público-privadas, estimuladas pela responsabilidade social, possuem a vantagem de minimizar os gastos públicos nos setores demandados. Todavia a Governança conta não só com os recursos financeiros das empresas, mas com o chamado “orçamento social” da população envolvida que pode fornecer mão de obra, por exemplo, o que acaba fortalecendo, conforme acreditam os mentores do programa, o capital social acumulado da cidade. De modo que acaba substituindo conforme Almeida (2009) a “idéia de deliberação participativa sobre os bens públicos pela noção da gestão eficaz dos recursos sociais” (p.22).

Este tipo de prática apesar de resolver os problemas de forma mais rápida é alvo de críticas, seguindo a linha das críticas do Estado mínimo: “A indicação mais dramática da fraqueza do Estado é que ao invés de exercer seu recurso típico – a autoridade – ele passa a exortação à solidariedade” (REIS, 1995; p. 60). Essa solidariedade das empresas ou de terceiros é também alvo de críticas de Baierle (2007), uma vez que muitos compromissos assumidos são de responsabilidade do Estado e, sobretudo, são direitos da população: “Determinados programas sociais (creches, telecentros, atendimento escolar no turno inverso, cestas básicas, etc.) que já vinham sendo incorporados como direitos de cidadania agora passam a depender da *boa vontade* de terceiros” (BAIERLE, 2007; p,84) [grifos meus].

Em estudo mais recente Baierle (2009) aprofunda sua crítica e aproxima a Governança da política tradicional, afirmando que:

Na verdade, sob o nome de governança se esconde o velho uso da máquina pública como um balcão de negócios, onde o governo interpela individualmente diversos setores, propões acordos pontuais, mas não constrói espaço público. Ao contrário, o que ocorre é a despolitização da gestão pública, que tende a velejar ao sabor do vento das simpatias da ocasião, sem o estabelecimento de parâmetros públicos para a tomada de decisões, nem a sua institucionalização internamente à máquina estatal. É por isso que o governo fala tanto em cooperação e parceria, porque enquanto a sociedade é interpelada no varejo, o governo procura capturar todos os dividendos políticos da atuação da sociedade civil como se fossem resultados produzidos por sua gestão. Ações assistencialistas desenvolvidas há décadas por entidades religiosas ou fundações privadas são agora apresentadas como exemplo de governança. (p.39)

Em um livro¹⁹ lançado sobre a experiência de Porto Alegre com o programa de Governança, há uma informação muito interessante afirmando que “a conquista [OP] está dificultando a mudança”, ou seja, supostamente, manter o OP prejudicou a inserção plena da Governança (FRANCO, 2008). O fato é que o programa de Governança, embora seus mentores afirmem o contrário, tensiona-se a todo momento com o OP, visto que seus pressupostos criticam indiretamente os pressupostos do OP.

As críticas começam pelo caráter assembleístico atribuído ao OP o que inclui as discussões e votação realizadas na maioria de suas reuniões. Na Governança não há votações que implicariam em uma disputa, mas uma negociação que visa consenso.

Ainda sobre a questão da votação há críticas em relação ao fato do OP beneficiar apenas um grupo, qualquer, e de não haver por parte desse grupo contemplado a responsabilidade de assumir um compromisso, uma espécie de troca de responsabilidades. Na Governança, conforme seus pressupostos, cobra-se e, ao mesmo tempo, assume-se responsabilidades, havendo, supostamente, uma co-responsabilidade. Ou seja, conforme tais pressupostos, na GSL compartilha-se responsabilidades e no OP compartilha-se poder. Neste sentido, conforme presenciei no Seminário da Rede de Governança²⁰, de acordo com a fala de alguns agentes de Governança, na Governança há uma política de co-responsabilidade enquanto que no OP, para eles, há uma política de reivindicação. A diferença de público também é algo considerável nos dois programas. A Governança visando ampliar a participação possui em sua rede os empresários, enquanto que o OP possui, sobretudo, membros de entidades carentes. Conforme Baierle (2009) na Governança há o cidadão gestor e no OP o cidadão plebeu.

Outro ponto criticado pelo programa de Governança é o caráter de imediatismo das demandas das entidades participantes do OP, que os mentores da GSL atribuem ao OP. Para os mentores da Governança pensar somente no hoje, no agora, no imediato impede de pensar o futuro, impedindo assim, conforme acreditam, o crescimento tanto da comunidade demandante quanto da cidade como um todo. As oposições ao OP encontradas no programa de Governança são comuns a sua estrutura, segundo Santos a governança possui termos e conceitos próprios:

De fato, as alternativas aos conceitos silenciados propostos pela governação [governace] são, todas elas, negativas, no sentido em que se definem por oposição aos conceitos de legitimidade: em vez de transformações sociais, a resolução de problemas; em vez da participação popular, participação dos titulares de interesses reconhecidos (*stakeholders*); em vez do contrato social, a auto regulação; em vez da justiça social, jogos de soma positiva e políticas compensatórias; em vez de relações de poder, coordenação e parcerias; em vez de conflitualidade social, coesão social e estabilidade dos fluxos (SANTOS, 2005; p.14).

¹⁹ FEIJO, Jandira; FRANCO, Augusto de. (Orgs). Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

²⁰ Realizado no dia 10/08/09, no City Hotel, hotel localizado no Centro da cidade.

Com seus conceitos “próprios” a Governança opõe-se ao OP, diferentemente do que afirmam os membros do governo quando insistem que a Governança auxiliaria o OP. Em reunião com o COP Busatto afirmou que o OP e a GSL são o mesmo lado da mesma moeda e somente por razões políticas não foram integrados. Contudo, além de não serem integrados, acabaram constituindo-se em programas paralelos, e em certa medida concorrentes

4.2 – A nova gramática: o programa de Governança em Porto Alegre

Desde que Fogaça assumiu o poder, e junto com ele seu secretário de Coordenação Política e Governança Local, César Busato, a palavra governança passou a ser citada reiteradamente na cidade, constituindo-se numa espécie de *nova gramática* de gestão pública. O OP foi perdendo espaço, evidentemente, e o protagonismo que desfrutara até então foi lentamente esvaindo-se. Atualmente o OP encontra-se dentro da secretaria de Coordenação Política e Governança Local apenas como mais um programa, juntamente com os conselhos municipais, com conselho tutelar, e até mesmo com o ObservaPoa e com CapacitaPoa enquanto que a Governança possui um ícone separado só para ela, como se pode constatar no site da prefeitura referente à secretaria:



Refiro-me a Governança como uma *nova gramática* devido a sua forma de funcionamento diversa do OP que traz novas regras e enquanto um novo programa que precisa ser analisado e entendido pela população. Conforme Busatto, um dos mentores do programa, a Governança “nasceu da aplicação à gestão pública do paradigma da responsabilidade social” (BUSATTO, 2008; p.13). A idéia de responsabilidade social, bem como o termo governança, segundo Busatto (2008), é oriunda do setor empresarial no qual as empresas adquirem algumas responsabilidades uma vez que o estado é incapaz de resolver todos os problemas sozinho, sobretudo, no que tange a desigualdade social. A responsabilidade social para as empresas reverte-se em marketing social, gerando conseqüentemente maior lucro (ALMEIDA, 2009).

Para situar o programa de Governança Solidária Local, busquei todo o tipo de informação disponível. Contudo tais informações são reduzidas e não foi possível obter dados muito detalhados, de como a Governança é operacionalizada concretamente, por exemplo. As informações contidas no site da prefeitura, e no blog da Governança, explicam basicamente o que o programa pretende. As informações do site são repetitivas, já o blog da Governança está em manutenção, há alguns meses, contudo estava desatualizado possuindo informações somente

de dezembro de 2008. Alguns artigos do secretário de Governança, César Busatto, dão mais detalhes sobre o programa. A Governança, segundo ele, é a “alma” do governo, e pretende “romper com a tradição da exclusão e da verdade absoluta” (BUSATTO, 2005), referindo-se ao governo do PT e ao OP. No site da prefeitura a Governança aparece como um projeto que visa:

(...) promover a participação democrática dos cidadãos em prol do desenvolvimento das pessoas e das comunidades da nossa cidade. Por seu intermédio, são construídos espaços de convivência capazes de potencializar a cultura da solidariedade e da cooperação entre governo e sociedade local. A proposta é estimular parcerias para a efetivação de ações que melhorem as condições de vida e convivência social da população.

A partir das informações encontradas, tanto no site, nos artigos dos idealizadores, e demais materiais a respeito, pode-se concluir, primeiramente, que o principal objetivo do programa de Governança é, além da concretização das demandas, a formação de parcerias, seja com empresas, seja como a população. As parcerias, conforme afirmam, colocariam em igualdade os atores envolvidos - estado, empresas e população - que formariam uma grande rede. O programa de Governança não possui um calendário, não possui reuniões de caráter assembleístico – com votações, por exemplo -, pois pretende diminuir ao máximo os procedimentos considerados burocráticos.

A principal vantagem do programa é não contar com o orçamento público, mas com um orçamento social e assim realizar as obras, conforme consta em um livro distribuído pela prefeitura em comemoração aos 20 anos do OP: “O pressuposto da Governança Solidária Local é que a participação popular não se limita a demandar do orçamento governamental, mas a estimular o desenvolvimento das potencialidades”. As ações realizadas pelo programa são desde a realização de feiras de arte ou artesanato, cursos de capacitação, a construção de creches ou galpões de reciclagem. Neste aspecto, de obtenção de demandas, o programa assemelha-se muito ao OP.

A Governança, em tese – digo em tese, pois conforme experiência que relatarei a seguir, percebi que alguns vereadores podem intermediar o processo -, aproxima-se das comunidades através da promoção dos seminários Visões de Futuro, que acontecem uma ou duas vezes por ano. Nesses seminários as comunidades participam e fazem planos, como o nome sugere, para o futuro, pensam suas regiões, seus bairros daqui a 10, 15 anos. A partir destes planos são formadas redes de parcerias para que estes planos possam se concretizar. Formadas as redes são assinados os chamados pactos de governança. Os pactos representam a formalização do compromisso assumido entre os atores envolvidos. Até agora existem apenas oito Pactos de Governança firmados, cinco foram assinados no ano de 2007 – Pacto Floresta, Higienópolis, São João, São Geraldo, Navegantes e Humaitá, Pacto Norte, Pacto Leste, Pacto Partenon e Pacto Nordeste – um no ano de 2008 – Pacto Cruzeiro –, um no ano de 2009 – Pacto Extremo Sul e

Restinga – e por fim um em 2010 – Pacto Centro. Os pactos visam concretizar ações como: cursos profissionalizantes, revitalizações de praças, promover aulas de educação ambiental, feiras de artesanato, construção de centros culturais, centro de condicionamento de computadores entre outros objetivos.

Devido ao programa de Governança Solidária Local, Porto Alegre foi selecionada para participar da Expo Xangai. A exposição reuniu em Xangai, na China, de maio a outubro de 2010, as melhores práticas urbanas. A exposição teve 87 cidades inscritas e 55 selecionadas, Porto Alegre ficou em 22º lugar. Da América Latina apenas Porto Alegre e São Paulo foram escolhidas. Durante o evento cinco ações de governança foram expostas: 1º) Art&mãe, projeto que começou em um clube de mães da região Leste e hoje conta com o apoio de empresas privadas, o grupo produz edredons e artesanato a partir de materiais recicláveis como garrafas PET; 2º) Arte Norte, grupo da região Norte que produz artesanatos e hoje conta com cursos de capacitação para melhorar seus produtos; 3º) Esporte dá Samba, escola de samba composta por 4 mil crianças que conta com doações de outras escolas de samba; 4º) Vela Social, projeto que inicialmente ensinava as crianças a velejarem, hoje o projeto também oferece aulas de conhecimento de plantas nativas e oficinas de limpeza da orla do Guaíba; 5º) Vila Chocolatão, na vila foi montada uma rede de sustentabilidade que visa a “preparação cultural dos moradores para o futuro no novo local de moradia”²¹, já que os moradores serão removidos do local que habitam no final deste ano. Alguns moradores da Vila Chocolatão participavam do OP na região Centro, entre eles Seu Luis e Seu Leo²² ambos lideranças da comunidade. Conforme representantes do governo que estiveram no COP, a Vila Chocolatão foi escolhida por possuir ações tanto do OP, quanto da Governança.

A Expo Xangai gerou descontentamento entre os conselheiros e delegados, pois nenhum representante do OP foi convidado a participar do evento, e as informações que lhes eram passadas eram poucas. Embora os representantes do governo afirmassem que o OP seria de alguma forma contemplado, em nenhuma matéria ou informação contida no site da prefeitura que tratava da Expo confirmava tal afirmação, mostrando mais uma vez o papel secundário do OP.

A partir das informações expostas percebe-se o quanto a Governança, opõe-se ao OP constituindo-se em uma tentativa, de ocupar o lugar de protagonismo uma vez conquistado pelo

²¹ Disponível em: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/expo2010/default.php?reg=1&p_secao=16.

²² Seu Leo foi assassinado dentro da Vila no ano de 2009. Há muitas divergências sobre a causa de sua morte, alguns afirmam que ele foi assassinado por que combatia o tráfico dentro da vila, outros afirmam, pelo contrário, que ele era envolvido com o tráfico e que devido a algumas dívidas foi assassinado.

OP. Tanto que até mesmo em eventos internacionais a GSL está comparecendo representando Porto Alegre.

4.3 – As ambigüidades da Governança

Apesar do aparente reconhecimento, com a Expo Xangai, o programa de Governança ainda não pode ser considerado claro e transparente. Para a realização deste trabalho além das informações encontradas no site da prefeitura, procurei acompanhar algumas dessas reuniões para saber como de fato a Governança funcionava. Para tanto telefonei para a prefeitura com a finalidade de saber onde acontecem as reuniões da Governança. Para minha surpresa fui passada para inúmeros ramais até a ligação cair. Insisti e liguei novamente, até que fui passada para o ramal do CAR (Centro Administrativo Regional) da região Centro, onde fui informada que as reuniões da Governança acontecem no mesmo lugar e horário das reuniões do FROP da região Centro, a saber, na sala 10 do Mercado Público às 19 horas. Estranhei a informação, mas não quis contestá-la. Em nenhuma reunião do FROP foram tratados assuntos referentes a Governança ou sequer a Governança foi citada, ignorando críticas que em sua maioria são reclamações acerca do desconhecimento do programa. Em conversas informais, com os participantes do FROP da região Centro, fui informada que as reuniões da Governança não ocorrem em um lugar fixo, como as reuniões do OP. Um dos conselheiros contou-me que havia participado de uma reunião da Governança, segundo ele, tal reunião foi realizada em um hotel no centro da cidade. Outro conselheiro informou que o público das reuniões é composto basicamente por empresários e que os participantes vindos das comunidades são convidados por representantes do governo. Tais informações aguçaram ainda mais minha curiosidade. Será que era isso mesmo?

Noutra ocasião, recorri diretamente à secretaria de Governança. Fui a prefeitura expliquei que queria mais informações sobre a Governança e fui muito bem recebida pelo coordenador adjunto do programa. Conversamos e ele basicamente explicou como o programa funcionava a partir de algumas informações que eu já conhecia. O coordenador atribuiu as críticas feitas pelos conselheiros e delegados a resistência, e não ao desconhecimento do programa como sugeri na conversa. Solicitei que pudesse, então, acompanhar as reuniões, ele consentiu.

Finalmente, no dia 20/07/09, fui até o Parque Santa Anita, no bairro Nonoai, onde um grupo de moradores – cinco, precisamente - aguardava a agente de Governança e o coordenador do programa. A reunião trataria da construção de uma sede da guarda municipal. Em seguida chegou também, uma mulher, assessora de um vereador do partido do então prefeito - José

Fogaça. Ao longo do diálogo percebi que todas as sugestões dadas pelos representantes da prefeitura eram acatadas pelos moradores. Os moradores possuíam conflitos entre eles, embora desejassem a construção da sede. A reunião foi rápida, não durou mais de 40 minutos, isto por que se durasse mais poderia perder o foco, conforme afirmou o coordenador do programa na ocasião.

Apesar de outras tentativas, não conseguiu inserir-me na rede de Governança. Mesmo mandando vários emails para o coordenador e para a agente de governança, solicitando informações de quando as próximas reuniões aconteceriam, raras vezes obtive resposta adequada.

Desisti temporariamente de acompanhar essas reuniões, contudo quando soube da assinatura do Pacto da Região Centro, fui novamente à Secretaria saber quem era a agente de Governança responsável pela região. Os agentes de Governança são aqueles que acompanham as reuniões e dão suporte para a comunidade, semelhantes aos Coordenadores Regionais do OP, os CROPs. Consegui conversar com a agente responsável. Contudo mesmo afirmando que iria me avisar das reuniões, não avisou e novamente não fui inserida na rede. O que parecia ser, num primeiro momento, uma dificuldade minha, foi aos poucos se mostrando um indício de que o programa possuía uma gestão errática. Minha posição converge, pois, com a de Baierle (2009), quando afirma que “Basta alguém tentar descobrir onde e quando ocorrem as reuniões da governança, ou em que lugar de acesso público seria possível encontrar atas e resultados destes encontros, para se dar conta de que está diante de um exercício de prestidigitação” (p.38).

Embora conste no site da prefeitura que para participar da Governança: “(...) basta se conectar a uma das redes de governança solidária local que vão ser articuladas em todas as regiões de Porto Alegre”, não é isto que se efetiva na prática. Neste sentido, o diálogo com a Governança foi difícil, já que a mesma não possuía um calendário de reuniões nem um local fixo, assim não consegui acompanhar e realizar uma análise mais aprofundada do programa. O programa de Governança mesmo afirmando que visa ampliar a participação, não possui suas reuniões públicas o que dificulta e restringe o acesso.

Devido à dificuldade de realizar trabalho de campo junto às redes da Governança, mas julgando importante investigar mais a respeito de tão divulgado programa de gestão, busquei saber mais a respeito a partir da visão dos participantes do OP que também frequentam ou ao menos tentaram saber algo acerca da Governança.

4.4 – A participação na Governança

O programa de Governança devido à falta de conexão com o OP teve inicialmente muita resistência por parte dos participantes do mesmo. A resistência justificava-se também pela ausência de explicações concretas sobre o que de fato era a Governança e o que ela pretendia. Explicações de que a Governança viria somar ao OP não eram convincentes já que pouco era dito sobre o programa nas reuniões e a integração acabou não acontecendo.

O programa lançado em 2005 era visto com desconfiança dois anos depois pelas entidades que participavam da região Centro. A Governança significava um desrespeito à “luta” desempenhada por essas entidades durante anos. Os participantes, sobretudo os conselheiros, afirmavam que estavam perdendo tempo comparecendo todas as quartas feiras na sala 10 do Mercado Público, uma vez que ficavam sabendo de obras conquistadas por outras entidades que não participaram e conseqüentemente não “lutaram” no OP, obras essas executadas através da Governança:

Fábio comentou novamente acerca dos pactos de Governança assinados pelas regiões, na ocasião referia-se a região Leste que também assinou tal pacto. Disse que as obras que serão realizadas devido ao pacto não se tratam das prioridades das regiões. Perguntou então aos interesses de quem serviam tais obras e conseqüentemente o pacto. Disse que estava muito fácil realizar mudanças através deste pacto, segundo ele o OP não está sendo valorizado uma vez que para que as demandas sejam atendidas no OP eles precisam comparecer as reuniões durante o ano e lutar pelas prioridades, o que não acontece neste pacto. (trecho retirado do diário de campo do dia 12/12/07)

Os pactos de Governança assinados pareciam “misteriosos”, visto que os participantes do OP não sabiam direito do que se tratavam, contudo tinham uma certeza: a ausência da “luta”. Neste sentido a participação no OP é vista, pelos seus participantes, como uma espécie de “trabalho” (ABERS, 1997; p.15), e as demandas como algo conquistado com seu suor, com seu esforço. Tanto a participação, quanto a conquista das demandas nos dois programas são vistas de maneira diferente.

Para os participantes do OP as obras concretizadas a partir da Governança eram conquistadas de forma fácil, sem “luta”, uma vez que não possuem conhecimento de como acontecem as reuniões e de como ocorre a participação, só vêem a assinatura do pacto e a obra depois de pronta. Já as obras do OP, conforme afirmam, foram “batalhadas” durante muitos anos de participação, de cobranças com o governo, e por tal motivo são “dignas”, são resultantes de sua agência.

A dicotomia criada entre com luta (difícil) e sem luta (fácil), parece simples, até mesmo banal, mas não é. Para estes participantes valorizar seu papel enquanto cidadãos ativos, que lutam pelos seus direitos, é importantíssimo dentro de seus grupos, devido a sua carência e marginalidade. A espera pela concretização das obras do OP dependendo de sua magnitude pode demorar mais de 10 anos, como já citei alguns casos, como o Condomínio Princesa Isabel, por

exemplo. Todavia, essa espera vista, claro, como algo negativo dentro do processo é convertida em tempo de luta, de cobrança e de reivindicação. Tornando-a positiva devido aos resultados, como um sacrifício recompensando ou como um trabalho árduo que gera frutos.

Não se pode afirmar, com clareza, como a participação no OP é vista pelos participantes da Governança devido à dificuldade de acesso. Contudo, como afirmou a assessora do vereador envolvido na única reunião do programa que pude participar, a participação no OP é vista como algo simples resultante nas demandas que “vêm fácil” e também “vão fácil”. A assessora afirmou isso já que, em sua visão, os participantes do OP não assumem nenhuma responsabilidade, como propõe a GSL e, portanto, seguindo essa lógica não valorizam, de fato, aquilo que conquistaram.

Por outro lado, para os participantes do OP, a Governança desvaloriza a participação, desvaloriza o trabalho realizado, uma vez que mostra uma forma alternativa de obtenção de demandas de forma mais rápida. O “aparecimento” das obras e das ações da Governança desvaloriza também o poder de decidir e de saber o que está acontecendo na cidade. Conforme um conselheiro da região Centro, a Governança estimula os modos tradicionais de fazer política combatidos pelo OP:

A Governança, segundo Chiquinho, quer acabar com OP, ela incentiva o clientelismo: “Fazemos todo um trabalho e eles vêm e nos destroem!” (trecho retirado do diário de campo do dia 02/04/08 -FROP Região Centro).

Chiquinho comentou que a AMAVITRON (Associação dos Moradores da Vila Tronco) recebeu verba do consulado japonês e ninguém ficou sabendo de nada: “Existe uma outra prefeitura: a Governança Solidária Local que faz as coisas acontecer! E nós não ficamos sabendo”.(trecho retirado do diário de campo do dia 03/03/10 - FROP Região Centro).

Dona Eurides, conselheira da região, reclamou da capacitação oferecida aos conselheiros. Segundo ela a capacitação está sendo realizada de cima para baixo, uma vez que até mesmo as datas já estão definidas. Chiquinho comentou: “Esse é o jeito Governança de ser!”. (trecho retirado do diário de campo do dia 14/07/10 - FROP Região Centro).

As falas citadas ilustram o descontentamento dos conselheiros em relação à Governança, mostrando também as concepções acerca da mesma que são em sua maioria negativas. O jeito “Governança de ser” fere os princípios do OP de maior horizontalidade nas relações, bem como outros pressupostos totalmente opostos aos do OP. Contudo também é notável, que se a Governança funcionasse realmente como um programa de apoio ao OP seria ótimo, como demonstra a fala alguns conselheiros:

“A Governança é um programa necessário e de certa forma funciona. É que nós a população de Porto Alegre... não tinha a cultura da Governança Solidária Local e eu creio que o governo não teve a capacidade de implantar, de convencer a população de um novo programa, vamos colocar assim, por que na verdade são bandeiras, né? Um não quer levar a bandeira do outro, fica essa disputa, quando eles poderiam ter tratado de unificar já na hora. Pra população não importa, a população tem demandas e o negócio é que elas sejam cumpridas” (conselheiro da Temática de Desenvolvimento Econômico).

“A proposta é boa, mas parece que agora ela está estagnada.” (conselheira da região Extremo Sul)

“O programa de Governança poderia estar dentro do próprio Orçamento Participativo. Sempre ouvi dizer que a Governança vem pra auxiliar o OP, e eu entendo que não. Criaram a Governança para competir com o OP” (conselheira da região Nordeste).

“A Governança agora nesse momento, ela está parada. Ela tá em processo de readaptação, mas ela é tudo que o OP precisava, quando não se tem recurso, se trazer...” (conselheiro da temática de habitação e organização da cidade - OCDUAH).

“Um instrumento de governo que foi criado nos últimos anos que veio pra ser parceiro do OP, mas não conseguiu se efetivar, não conseguiu se efetivar, não conseguiu se instrumentalizar...” (conselheiro da região Restinga).

A Governança encontra-se “parada”, “estagnada”, em “readaptação” como bem disseram os conselheiros. O que acontece é que mesmo passados cinco anos de seu início, o programa de Governança não é transparente e, para piorar, não funciona efetivamente em toda a cidade, sendo encarado como uma “bandeira” que não se integrou ao OP por razões partidárias. Outros conselheiros, porém, possuem uma visão mais radical:

“O programa de Governança não existe, é virtual, infelizmente”. (conselheiro da região Noroeste).

“Não resolve nada, acho que o gabinete da primeira dama faz muito mais do que a Governança. (...) Governança pra mim é pra embolar o meio de campo, é política pra embolar o meio de campo.” (conselheiro representante da UAMPA)

“Um programa que não existe, uma logomarca que não colou”. (conselheiro da região Sul).

As preferências partidárias podem justificar tais posições, todavia o programa é considerado sem efetividade para a maioria dos conselheiros, como apontaram as falas, já que a inexistência do programa refere-se a sua pouca ou, neste caso, nenhuma efetividade.

Embora a proposta da Governança fosse boa, como citaram alguns conselheiros, ela não foi efetivada de fato. Contudo sua contribuição no sentido de enfraquecer o OP e diminuir seu protagonismo significativamente foi muito bem sucedida. A Governança contribuiu, também, juntamente com as demais alterações realizadas, sobretudo, a partir de 2005, para desvalorizar a participação.

Considerações Finais

Ao longo deste trabalho procurei apresentar as alterações sofridas no OP, sobretudo a partir de 2005, com o início do Governo Fogaça, sem desconsiderar as alterações sofridas ainda na AP. Ao apresentar as alterações sofridas no processo do OP uma delas ganhou destaque: a inserção do programa de Governança Solidária Local já no primeiro ano de governo. O programa de Governança trazia uma proposta diferenciada, constituindo-se em uma *nova gramática* no que concerne a participação.

Assim, havendo dois programas, supostamente, participativos na mesma gestão busquei investigar como estes programas eram vistos pelos seus participantes, enfatizando os sentidos dados a participação. Devido às dificuldades encontradas no acesso a Governança, detive-me a análise das percepções dos participantes do OP. Os participantes do OP, sobretudo os conselheiros demonstraram opiniões diversas sobre a Governança, contudo havia um ponto de convergência: sua pouca efetividade e transparência.

No âmbito da participação a diferença ficou muito clara. Os participantes do OP viam a participação na Governança como algo fácil, sem luta. Desse modo com as alterações sofridas no OP o sentido da participação dentro do processo também foi modificado, o que contribuiu para a perda gradual da importância e do protagonismo do programa na cidade. A participação vista antes como algo importante, como um valor, passou a ser moeda de troca com o governo, com a finalidade obter mais verbas. Neste sentido a participação sofreu um processo de erosão, tanto pelas alterações no regimento que acabaram restringindo a mesma e concentrando-a nos mesmos grupos, fazendo com que estes se beneficiem, quanto pelas ações de Governança que diminuíram a importância da participação em si, na visão dos conselheiros, já que as obras eram realizadas de forma muito mais rápida. A Governança trouxe uma *nova gramática* no sentido de estimular a deliberação enquanto diálogo e não enquanto tomada de decisões como ocorre no OP, propondo um novo sentido a participação e tensionando-se a todo momento seus pressupostos com os pressupostos do OP. Outro fator relevante é a dificuldade de inserção na rede, o que restringe a participação na Governança. De suposta aliada, a Governança, como

principal alteração, passou a estabelecer uma concorrência com o OP, contribuindo para diminuir sua visibilidade e importância.

O OP devido a essas alterações encontra-se em um novo papel. Passou de protagonista à coadjuvante. Seu protagonismo, ainda não foi totalmente retirado, está bem aquém do que foi, mas sua coadjuvância vem, pouco a pouco, sendo fortalecida.

Referências Bibliográficas:

- ABERS, Rebecca. *Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre*. In: Anais do VII encontro nacional da ANPUR, 1997.
- ALMEIDA, Carla. *O princípio participativo fundado na solidariedade e a emergência de uma nova noção de responsabilidade pública*. Cadernos da CIDADE, nº 16, vol.12, Porto Alegre, Dez. 2009.
- AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. In: Revista Lua Nova, nº 49, 2000.
- _____. O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BAIERLE, Sergio. *Lutas Urbanas em Porto Alegre: entre a revolução política e o transformismo*. Porto Alegre: CIDADE, 2007.
- _____. *Porto Alegre Neoliberal: a decapitação social-capitalista de líderes comunitários e os limites do novo gerencialismo público inclusivo*. Cadernos da CIDADE, nº 15, vol. 12, Porto Alegre, Nov. 2009.
- BEZERRA, Marcos Otávio. Participação popular e conflitos de representação política: notas a partir de um caso de orçamento participativo. In: TEIXEIRA, Carla; CHAVES, Cristiane (Orgs). *Espaços e tempos da política*. Rio de Janeiro: Relume - Dumará, 2004.
- BOURDIEU, Pierre. Das regras às estratégias. In: BOURDIEU, Pierre. *Coisas Ditas*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1990.
- BUSATTO, Cezar. A essência da Governança Solidário Local. In: FEIJÓ, Jandira; FRANCO, Augusto de (Orgs). *Olhares sobre a experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.
- _____. *Governança Solidária Local: desencadeando o processo*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2005 (a). Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/gsl_desencadeando_o_processo.pdf
- _____. *Governança Solidária e Estado Mínimo*. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2005 (b). Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgl/usu_doc/governanca_solidaria_e_estado_minimo.pdf
- BRONZ, Débora. Participação ou consulta? Práticas de negociação e políticas de compensação na implantação de projetos industriais no Brasil: o caso dos “pescadores de petróleo”. In:

- ROSADO, Ana; HEREDIA, Beatriz (Orgs.) *Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política*. Buenos Aires: Antropofagia, 2009.
- CIDADE, Centro de assessoria de estudos urbanos. *Depois de 20 anos, Orçamento Participativo agoniza em Porto Alegre*. Porto Alegre: 2009. Disponível em: http://www.ongcidade.org/site/php/noticias/noticias.php?id_noticia=1146
- _____. *Ong cidade no Orçamento Participativo*. Porto Alegre. Porto Alegre. Disponível em: http://www.ongcidade.org/site/php/op/op.php?acao=portoalegre_op
- CLIFFORD, James. *A experiência etnográfica: antropologia e literatura no século XX*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1998.
- DAMO, Arlei Sander. *A peça orçamentária: Os sentidos da participação na política a partir do OP de Porto Alegre*. In: BRITES e FONSECA (Orgs) *Etnografias da Participação*, Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006.
- DIAS, Márcia Ribeiro. *Desejo de mudança: das motivações e razões que levaram à derrota do PT em Porto Alegre nas eleições de 2004*. In: Civitas, Porto Alegre: n°: 2, vol. 8, maio- agosto 2008.
- _____. *Entre a representação e a participação política: o debate acerca da institucionalização do Orçamento Participativo de Porto Alegre*. In: ARTURI, C.; MILANI, C.; SOLINIS, G. (Orgs). *Democracia e Governança Mundial: que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Editora da UFRGS/UNESCO, 2002.
- DUMONT, Louis. *Homo Hierarchicus: O sistema de castas e suas implicações*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1992.
- FEDOZZI, Luciano Joel. *O poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.
- _____. *Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 3ª edição, 2001.
- FERREIRA, Carolina da Silva. *Orçamento Participativo e Governança Solidária Local na prefeitura de Porto Alegre*. Dissertação de Mestrado, Porto Alegre: UFRGS, 2007.
- FOOTE-WHYTE, William. *Treinando a observação participante*. In: ZALUAR, Alba (Org.) *Desvendando Máscaras Sociais*. 2ª ed., Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1980.
- GAUDIN, Jean Pierre. *Pourquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Sciences Po, 2002.
- GENRO, Tarso; SOUZA, Ubiratan. *Orçamento Participativo: A experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1999.
- KAZANCIGIL, Ali. *A regulação social e a governança democrática da mundialização*. In: ARTURI, C.; MILANI, C.; SOLINIS, G.(Orgs). *Democracia e Governança Mundial: Que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Editora da UFRGS/UNESCO, 2002.
- LIMA, Gilson. *Uma aventura responsável: novos desafios das administrações populares*. Porto Alegre: Sagra DC Luzzatto, 1993.

- MAGALHÃES, Nara Maria Emanuelli. *O povo sabe votar: uma visão antropológica*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.
- MINTO, Lalo Watanabe. Verbete Estado Mínimo. *Glossário História Sociedade e Educação no Brasil*. Disponível em: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/navegando/glossario/verb_c_estado_minimo.htm
- MORAES, Aldovan de Oliveira; ATON, Flávio José. Mapa da irregularidade Fundiária de Porto Alegre. 2 ed, Porto Alegre: DEMHAB, 2000.
- MULLER, Friedrich. Quem é o povo? A questão fundamental da democracia. 4ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.
- NAVARRO, Zander. O “Orçamento Participativo” de Porto Alegre (1989-2002): um conciso comentário crítico. In: AVRITZER, Leonardo e NAVARRO, Zander (Orgs). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- NUNES, Lisiane Nunes de. *Modelos de democracia implementados em Porto Alegre: experiências de governança e participação cidadã*. Dissertação de mestrado, Porto Alegre: PUCRS, 2009.
- ORTNER, Sherry. Poder e Projetos: reflexões sobre agência. In: GROSSI, M.; ECKERT, C.; FRY, P. (Orgs). *Conferências e diálogos: saberes e práticas antropológicas*. Brasília: ABA; Blumenau: Nova Letra, 2007.
- PALMEIRA, Moacir. Eleição municipal, política e cidadania. In: PALMEIRA, Moacir; BARREIRA Cesar (Orgs). *Política no Brasil: Visões de antropólogos*. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ, 2006.
- PEREIRA, Marcus Abílio Gomes. Modelos democráticos e participativos – similitudes, diferenças e desafios. In: DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana. (Orgs.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007.
- REIS, P. Elisa. Governabilidade e Solidariedade. In: VALADARES, L. e COELHO, M. Prates (Orgs). *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.
- ROSATO, Ana. Introducción: El “hacer” política cotidianidad y delimitación del dominio político. In: ROSADO, Ana; HEREDIA, Beatriz (Orgs.) *Política, instituciones y gobierno: abordajes y perspectivas antropológicas sobre el hacer política*. Buenos Aires: Antropofagia, 2009.
- SADER, Emir. Para outras democracias. In: SANTOS, Boaventura Souza (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos de democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; 1).
- SANTOS, Boaventura Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura Souza (Org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos de democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos; 1).

-
- _____. A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. In: *Revista crítica de ciências sociais*, nº 72, outubro de 2005.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Democracia e Governo Local: dilemas e reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: Renavan/FASE, 2001.
- 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*. Tese de Doutorado, Porto Alegre: UFRGS, 2001.
- SIMÕES, Júlio Assis. *O dilema da participação popular: a etnografia de um caso*. São Paulo: Marco Zero, ANPOCS, 1992.
- UTZIG, José Eduardo. Notas sobre o governo do PT em Porto Alegre. In: *Novos Estudos CEBRAP*, nº 45, julho 1996.
- WESTENDORFF, David. Gestão Local: parcerias para a organização e a política urbana. In: ARTURI, C.; MILANI, C.; SOLINIS, G.(Orgs). *Democracia e Governança Mundial: Que regulações para o século XXI?* Porto Alegre: Editora da UFRGS/UNESCO, 2002.
- YOUNG, Íris Marion. Comunicação e outro: além da democracia deliberativa. In: SOUZA, Jessé (Org.). *Democracia Hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.