

Heloisa Cargnin Domingos

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE
CANOAS, RIO GRANDE DO SUL: UM ESTUDO DE CASO.**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Ciências Sociais da Universidade
Federal de Santa Catarina, como
requisito parcial para obtenção do título
de bacharel em Ciências Sociais.
Orientadora: Prof^a. Dr^a. Lígia Helena
Hahn Lüchmann.

Florianópolis - SC
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Domingos, Heloisa Cargnin
O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE
CANOAS, RIO GRANDE DO SUL: UM ESTUDO DE CASO. /
Heloisa Cargnin Domingos ; orientador, Lígia Helena
Hahn Lúchmann, 2017.
68 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de
Filosofia e Ciências Humanas, Graduação em Ciências
Sociais, Florianópolis, 2017.

Inclui referências.

1. Ciências Sociais. 2. Orçamento Participativo;
. 3. Instituições Participativas; . 4. Interfaces
Socioestatais; . 5. Participação Popular.. I.
Lúchmann, Lígia Helena Hahn . II. Universidade
Federal de Santa Catarina. Graduação em Ciências
Sociais. III. Título.

Heloisa Cargin Domingos

**O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DO MUNICÍPIO DE
CANOAS, RIO GRANDE DO SUL: UM ESTUDO DE CASO.**

Esta Monografia foi julgada adequada para a obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais, e aprovada em sua forma final pela Comissão examinadora e pelo Curso de Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal de Santa Catarina.

Florianópolis, 29 de junho de 2017.

Tiago Bahia Losso, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr.^a Lígia Helena Hahn Lüchmann
Orientadora
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Julian Borba
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Tiago Daher Padovezi Borges
Universidade Federal de Santa Catarina

Dedico esse trabalho àqueles que são
minha maior inspiração desde sempre:
meus pais, Marisol e João Luiz, e meu
irmão, Henrique.

AGRADECIMENTOS

Tendo a convicção de que este trabalho representa a conclusão de uma trajetória percorrida coletivamente ao longo dos últimos cinco anos, não posso deixar de agradecer àqueles que ajudaram, de diferentes maneiras, a formar a pessoa que sou hoje.

Agradeço aos colegas e professores envolvidos no PROCAD e vinculados ao NPMS – Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais. Aos professores do curso, de modo geral. E em especial a minha orientadora Lígia Lüchmann por toda a paciência, incentivo e apoio que me proporcionaram, através de toda sua sensibilidade e empatia, uma formação – tanto acadêmica, como pessoal – muito mais completa.

Aos meus familiares, nem sei como começar a agradecer! Obrigada por nunca me deixarem estagnar na zona de conforto, por motivarem e ao mesmo darem suporte a todas as minhas inquietações e questionamentos. Minha escolha pelas Ciências Sociais reflete todo o meu interesse, alimentado por vocês, em tentar compreender um pouquinho as relações que permeiam as nossas vidas. Aos meus pais, Marisol e João Luiz, meu irmão, Henrique, a minha avó, Maria, a minha madrinha, Evilásia e meu primo Arthur.

Aos meus amigos, que além de me suportarem nessa reta final, estiveram sempre presentes dando todo apoio necessário para que eu pudesse dividir anseios, frustrações, angústias, como também novas descobertas e bons momentos, possibilitando completar esse ciclo de maneira muito mais leve e agradável. Um alô para vocês: Ana Carolina, Bernardo, Bárbara Dourado, Diogo, Elisa, Fafá, Flávia, Gabriela, Graziella, Guilherme Chiappa, Guilherme Ruchaud, Hallison, Luana, Márcia, Maria Teresa, Marieli, Mônica, Natan, Pedro, Rachel, Taynã, Thayse, Treicy.

Não posso deixar de mencionar e agradecer a duas mulheres que muito impactaram o meu percurso: Ivone Perassa e Nadir Azibeiro. Obrigada por todo ensinamento que me foi propiciado da maneira mais espontânea e despreziosa possível. Vocês me fazem enxergar o mundo através de outras lentes simplesmente sendo quem vocês são e foram. Espero ser capaz de desfrutar do privilégio que é poder caminhar ao lado de vocês sempre.

*Eu não quero viver assim, mastigar desilusão
Este abismo social requer atenção
Foco, força e fé, já falou meu irmão
Meninos mimados não podem reger a nação*

Criolo

RESUMO

O presente trabalho trata de uma análise descritiva sobre a experiência do Orçamento Participativo do município de Canoas, Rio Grande do Sul, durante o período de 2009 a 2016. Através da realização de um estudo de caso, busca-se compreender as especificidades que o instrumento obteve ao longo dos últimos anos que o difere de outras experiências no campo de estudos sobre o Orçamento Participativo. Por meio da literatura sobre a trajetória das teorias democráticas, dos movimentos sociais, percebe-se que há um amplo debate acadêmico sobre as Instituições Participativas. O que remete ao Orçamento Participativo, em particular, desde 1989 com a implementação da primeira experiência em Porto Alegre. A proximidade do município de Canoas com a cidade precursora do mecanismo, assim como o seu desenho institucional e o comprometimento governamental com o instrumento serão lidas nessa produção como variáveis que fundamentam o êxito ou o fracasso do dispositivo que propõe quebrar barreiras entre o Estado e a sociedade civil, através da participação popular.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Canoas; Instituições Participativas; Interfaces Socioestatais; Participação Popular.

ABSTRACT

This monograph deals with a descriptive analysis about the experience of the Participative Budgeting of the municipality of Canoas, Rio Grande do Sul, from 2009 to 2016. Through a case study, it pursues to understand the specificities that the instrument obtained over the last few years, which differs from other experiences in participatory budgeting area. Over the literature on the path of democratic theories, of social movements, it is noticed that there is a wide academic debate on Participatory Institutions. What refers to the Participatory Budgeting, in particular, since 1989 with the implementation of the first experience in Porto Alegre. The proximity of the municipality of Canoas to the city that foresaw the mechanism, as well as its institutional design and the government's commitment to the instrument, will be read in this production as variables that support the success or failure of the device that proposes to break down barriers between the State and civil society, by popular participation.

Keywords: Participatory Budgeting; Canoas; Participatory Institutions; Socio-State Interfaces; Popular participation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Localização do município de Canoas no Rio Grande do Sul.....	37
Figura 2 – Mapa da Expansão Urbana de Canoas por década de 1930 a 2010.....	39
Figura 3 – Esquema do Sistema de Participação - Canoas, 2016.....	45
Figura 4 – Número de cidadãos participantes do OP - Canoas de 2009 a 2015.....	51
Figura 5 – Porcentagem em gráficos da participação do OP de Canoas de 2009 a 2015.....	52
Figura 6 - Mapa dos quadrantes e microrregiões do município – 2014.....	55
Figura 7 - Ciclo anual do Orçamento Participativo - Canoas.....	59

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Entrevistas realizadas com setores da sociedade civil e governo.....	25
Quadro 2 – Evolução do Emprego por Setor de Atividade Econômica do Município de Canoas, de 2008 a 2014.....	38
Quadro 3 – Interfaces municipais - Canoas, 2016.....	46
Quadro 4 – Participação Popular em números do Orçamento Participativo de Canoas 2009 – 2014.....	51
Quadro 5 – Resultado da eleição majoritária de Canoas em 2008.....	53
Quadro 6 – Divisão da Cidade em quadrantes e regiões.....	55
Quadro 7 – Resultado da eleição majoritária de Canoas em 2012.....	56

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
1. CAPÍTULO	
1 - PRESSUPOSTOS TEÓRICOS.....	27
1.1 A DEMOCRACIA BRASILEIRA E O SURGIMENTO DAS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS.....	27
1.2 SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	32
2. CAPÍTULO	
2 - O MUNICÍPIO DE CANOAS E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO.....	35
2.1 CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO.....	35
2.2 ELEIÇÃO MUNICIPAL E IMPLEMENTAÇÃO DO OP.....	42
2.2.1 VISÃO GERAL DO OP DE CANOAS.....	42
2.2.2 DESENHO INSTITUCIONAL DO OP DE CANOAS.....	53
CONSIDERAÇÕES FINAIS	63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65

INTRODUÇÃO

No início do ano de 2016 comecei um trabalho com a Professora Lígia Helena Hann Lückmann como bolsista do PROCAD (Programa Nacional de Cooperação Acadêmica), financiado pela CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior). Esse programa reúne três universidades públicas brasileiras, dentre elas a UFSC (Universidade Federal de Santa Catarina)¹, a UEM (Universidade Estadual de Maringá) e a UNESP (Universidade Estadual Paulista) e tem como objetivo estudar as mudanças e permanências nos padrões de participação política no Brasil (de 1988 a 2013). O projeto se insere, portanto, no campo de estudos sobre a participação política, tendo em vista o reconhecimento do crescimento de novas maneiras de envolvimento político, dentre elas as formas associativas, modalidades de protesto, como boicotes, ocupações e manifestações, assim como modalidades institucionais, tais como os Conselhos, Conferências, e Orçamentos Participativos.

Assim, para unir a necessidade da confecção do TCC com a minha participação no PROCAD (tendo como uma das principais funções no projeto o levantamento e análise de dados que envolvam Orçamentos Participativos no Brasil), decidi – junto a minha orientadora – fazer um estudo de caso do Orçamento Participativo (OP) do município de Canoas, Rio Grande do Sul, pelo reconhecimento que o mesmo tem obtido no campo das experiências de inovação democrática.

Para isso se faz necessária uma retomada aos processos de democratização ocorridas no Brasil nas últimas décadas.

No final da década de 1980 muitas foram as modificações percebidas na formação do Estado brasileiro. Importantes protagonistas dessa transformação foram, sem dúvida, os movimentos sociais e a ampliação dos seus sujeitos políticos ao longo das décadas precedentes à Carta Magna de 1988, especialmente após a década de 70. A sociedade civil teve uma atuação central no processo de transição democrática brasileira e na instituição do Estado Democrático de Direito, em especial pela intensificação das lutas contra as desigualdades sociais e por maior engajamento da sociedade civil nos espaços de decisões políticas institucionais.

É com o intuito de inserir de maneira mais incisiva a população frente as decisões políticas governamentais que surgem as Instituições Participativas (IPs).

¹ O projeto é coordenado pelo professor Julian Borba (UFSC).

Alguns exemplos são: os Conselhos Gestores, Conferências, Planos Diretores e o Orçamento Participativo. (AVRITZER, 2010; PIRES, 2011; LÜCHMANN, 2002). Dentre essas modalidades de IPs focaremos, neste trabalho, ao Orçamento Participativo, em especial ao projeto decorrido no município de Canoas – RS.

Foi através do modelo da experiência de Orçamento Participativo instituído em Porto Alegre, no ano de 1989, que tal programa participativo se tornou referência de inovação democrática, tanto no âmbito nacional, como internacional. O sucesso da implementação desse programa naquela cidade incentivou muitas outras administrações municipais a introduzirem o OP em suas agendas políticas, disseminando a proposta para além do território brasileiro. (LÜCHMANN, 2014).

Uma das cidades que sofreu forte influência é a que será nosso objeto de estudo, a cidade de Canoas. Localizada na região metropolitana de Porto Alegre, tem sua formação histórica e social marcada pelo impacto sofrido pelo crescimento e urbanização da capital. Hoje a cidade possui o segundo maior PIB (Produto Interno Bruto) e a quarta maior população do estado do Rio Grande do Sul. Um dos motivadores para a escolha da temática e da região, foi o fato da crescente visibilidade e prestígio, tanto nacional como internacionalmente, que o OP da cidade de Canoas – implementado com a vitória do Partido dos Trabalhadores (PT) em 2009 – alcançou ao longo dos últimos anos. Além disso, de 2013 a 2016, o município foi coordenador nacional da Rede Brasileira de Orçamento Participativo². Indicativos apontam que a cidade possuía, até 2013, o maior índice de participação popular do Brasil nesta modalidade – 10% dos eleitores da cidade votam no OP, segundo dados da cartilha “Canoas Cidade da Transparência e do Controle Social”³.

Além do OP, a prefeitura implementou um programa nomeado: “Sistemas de Participação Popular e Cidadã”, que instaurou, no município de Canoas, um conjunto de 13 diferentes interfaces socioestatais cujo objetivo era a abertura para uma maior participação popular frente a tomada de decisões governamentais da cidade. Diante dessas inovações,

² A rede foi iniciada em 2007, na cidade de Belo Horizonte (MG), com o objetivo de sistematizar, de criar uma estrutura nas relações das cidades e governos locais brasileiros que já tinham implementado o Orçamento Participativo ou outras formas de participação cidadã.

³ Link da cartilha:

http://www.advb.com.br/topdemarketing/sistema/uploads/Prefcanoas/CaseTranspar%C3%AanciaCanoas_ADVB_TopMkt_final_5outubro2015_.pdf Acessado em: maio de 2017.

o presente trabalho visa apresentar o OP de Canoas com o intuito de resgatar o seu processo de fundação e de seu funcionamento. Trata-se, portanto, de uma proposta menos analítica e mais descritiva, procurando contribuir com o registro histórico desse programa. Ressalta-se que, a partir das eleições de 2016, houve uma mudança importante no perfil do governo daquela cidade. Contrariando o favoritismo de Beth Colombo⁴ (PRB), possível sucessora de Jairo Jorge (PT) – então prefeito na época, quem venceu essa última eleição para a prefeitura foi o candidato da oposição Luiz Carlos Busato (PTB) – que tinha, já na época da campanha, uma postura contrária à forma como as ferramentas de participação popular foram introduzidas nas gestões do ex-prefeito Jairo Jorge, ainda que o mesmo tenha feito parte da base do governo. Em entrevista com o Presidente da Associação Afro-Umbandista do Rio Grande do Sul, grande liderança da sociedade civil do município, podemos perceber essa visão:

O Jairo fez 74% dos votos, é muito voto. Então a Beth se reelege com os pés nas costas, porque o maior concorrente é o Busato que não para aqui, é um deputado federal estrela que você nunca encontra. (...) Aqui não existia uma oposição e uma situação, então hoje para você ter um algo aceito na câmara de 21 vereadores, 14 tem que serem votos certos. O Jairo hoje está com 15 partidos, se você não tem 14 não gere a cidade, então tudo o que ele quer hoje passa na câmara. (Everton Alfonsin, agosto de 2016).

Para apresentar (analisar) o OP de Canoas e tentar compreender suas especificidades dentro do campo de OPs no Brasil, isso é, os diferenciais que o colocaram em destaque nos últimos anos, utilizamos o método estudo de caso. Ou seja, através de uma investigação intensa e minuciosa de um único caso pautada em entrevistas em profundidade (GOLDENBERG, 2007), vinculada a uma revisão bibliográfica sobre o tema e a uma análise do material institucional sobre o programa, seu funcionamento, histórico, evolução e relação com outras interfaces socioestatais. Diante disso, e frente aos limites da pesquisa⁵, o presente

⁴ Informação obtida através de entrevistas coletadas antes ao período eleitoral (julho de 2016).

⁵ Nos deparamos, ao longo da construção desse trabalho, com alguns empecilhos que dificultaram o avanço da pesquisa. Tanto pela complexidade da temática, visto que não há nenhuma publicação acadêmica sobre o OP do município de

estudo está baseado em documentos institucionais como: o projeto Estado da Cidade – Um Retrato de Canoas, que tinha como objetivo fazer um compilado anual, por meio de números e análises (iniciou-se em 2011), o processo evolutivo da cidade; o Jornal de Canoas, com edições lançadas pela própria prefeitura com uma periodicidade mensal; o Regimento Interno do 4 Informação obtida através de entrevistas coletadas antes ao período eleitoral (julho de 2016).⁵ Nos deparamos, ao longo da construção desse trabalho, com alguns empecilhos que dificultaram o avanço da pesquisa. Tanto pela complexidade da temática, visto que não há nenhuma publicação acadêmica sobre o OP do município de Canoas. Tanto pela perda do objeto, uma vez que a gestão administrativa acabou e com a vitória da oposição na cidade, as formas de participação popular mencionadas nesse TCC também foram finalizadas. Não posso deixar de registrar a importância da presença do doutorando do programa de pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, André Selayaran Nicoletti, na pesquisa de campo realizada em Canoas, Rio Grande do Sul. Além de todo auxílio nas entrevistas, devido seu grau de experiência, o mesmo contribuiu enquanto banca de qualificação do meu projeto de monografia. Orçamento Participativo; notícias recolhidas ao longo da pesquisa no site da Prefeitura; materiais (como apresentações em Power Point e materiais de divulgação) fornecidos a nós, pelos funcionários da Prefeitura, no período da pesquisa de campo.

Além desses documentos, foi possível através de uma viagem a campo (de 02/08/2016 a 08/08/2016), obter informações através de entrevistas com diversos atores do município. Foram eles:

Canoas. Tanto pela perda do objeto, uma vez que a gestão administrativa acabou e com a vitória da oposição na cidade, as formas de participação popular mencionadas nesse TCC também foram finalizadas. Não posso deixar de registrar a importância da presença do doutorando do programa de pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina, André Selayaran Nicoletti, na pesquisa de campo realizada em Canoas, Rio Grande do Sul. Além de todo auxílio nas entrevistas, devido seu grau de experiência, o mesmo contribuiu enquanto banca de qualificação do meu projeto de monografia.

Quadro 1 – Entrevistas realizadas com setores da sociedade civil e governo.

Data	Entrevistado	Setor	Local
02/08/2016	Eduardo Pazinato	Governamental: Ex-Secretário de Segurança da Prefeitura de Canoas.	Hotel onde estávamos hospedados.
03/08/2016	Alexandre Hernandez	Governamental: Diretor de Relações Comunitárias da Secretaria de Relações Institucionais.	Secretaria de Relações Internacionais - Sede da Prefeitura
03/08/2016	Everton (Caco) Foncin	Sociedade Civil: Presidente da Federação Afro-Umbandista do Rio Grande do Sul (FAUERS).	FAUERS
04/08/2016	Juares Carlos Hoy	Governamental (oposição): Vereador pelo PTB.	Câmara de Vereadores
05/08/2016	Jairo Jorge	Governamental: Prefeitore de Canoas.	Gabinete do Prefeito – Sede da Prefeitura
05/08/2016	Célio Piovezan	Governamental: Secretário Executivo de Relações Institucionais e Coordenador da Rede Brasileira de OP	Gabinete do Prefeito – Sede da Prefeitura
06/08/2016	Ernani Nestor Nylane	Sociedade Civil: Conselheiro do OP da microrregião Rio Branco; Presidente da Associação de Moradores do Bairro Rio Branco.	Casa do Sr. Ernani no bairro Rio Branco

08/08/2016	Alcindo Pereira	Sociedade Civil: Presidente da União da Associação de Moradores de Canoas (UAMCA)	Sede da UAMCA
08/08/2016	Mário Dhein	Sociedade Civil: Presidente do Conselho Municipal de Saúde	Sede da UAMCA

Fonte: Autoria própria.

Dessa maneira, estruturamos o trabalho em dois capítulos. No primeiro apresentaremos brevemente os pressupostos teóricos sobre a trajetória recente da democracia brasileira, voltados mais especificamente para a importância do surgimento de práticas participativas mais institucionalizadas. Logo após, ainda no mesmo capítulo, faremos uma breve apresentação do Orçamento Participativo como um programa governamental de participação popular, delineando suas características mais gerais, seu funcionamento e histórico.

Já o segundo capítulo apresenta as características do município de Canoas - onde a cidade se localiza, como se deu seu processo de criação, alguns aspectos históricos e econômicos - para que assim possamos posicionar e esclarecer o leitor acerca de alguns elementos do contexto do surgimento do OP. Neste mesmo item traremos também alguns dados sobre como se deram as eleições (de 2008 e 2012) e como elas impactaram na maneira como o OP foi implementado, seu desenho institucional, o compromisso político da administração. Embora não seja objetivo deste TCC, procuramos apresentar, de forma breve, um quadro comparativo do OP de Canoas com o programa adotado em Porto Alegre, a fim de facilitar a visualização sobre as especificidades do OP da cidade de Canoas.

1. PRESSUPOSTOS TEÓRICOS

1.1. A DEMOCRACIA BRASILEIRA E O SURGIMENTO DAS PRÁTICAS PARTICIPATIVAS

É a partir do processo de redemocratização, em especial no final da década de 1980 e nos anos de 1990, que o surgimento e a propagação das experiências de participação popular nas decisões públicas dos municípios brasileiros se tornam mais intensos. A importância do clamor popular e de diversos setores dos movimentos sociais nas décadas precedentes nesse percurso, especialmente nos anos 70, foi fortalecendo e dando “maturidade” ao quadro associativo brasileiro e a uma maneira mais complexificada de relação entre a sociedade civil e Estado. Esse ciclo confluiu com o surgimento de novos modelos de ação coletiva no país, uma vez que a tentativa de ampliação dos programas e inclusão de “novos sujeitos políticos” reforçaram os “movimentos populares” (LÜCHMANN, 2015).

Além de categorias sindicais de trabalhadores, ganhavam destaque as comunidades de base, moradores de favelas, vilas ou de loteamentos clandestinos, mulheres de clubes de mães, o ‘movimento popular’ pensado como um conjunto de movimentos, entre outros. (BRINGEL, TEIXEIRA, 2015, p.49)

Na década de 1990, a participação da sociedade em processos de deliberação de políticas públicas torna-se não só uma requisição da sociedade civil organizada, como também elemento central na agenda de programas e governos de partidos de esquerda, em especial o Partido dos Trabalhadores – PT (LÜCHMANN, 2002).

Um marco desse processo foi a Constituição de 1988, que imprimiu princípios e instrumentos de participação popular no sistema político brasileiro. Assim, nesse contexto que marca uma nova organização política democrática, abre-se a possibilidade de inauguração e consolidação de práticas participativas mais institucionalizadas. Os Conselhos Gestores, Conferências, Planos Diretores e o próprio Orçamento Participativo são alguns exemplos dessas Instituições Participativas (IPs), isso é, espaços e mecanismos que incorporam cidadãos e/ou associações em processos deliberativos de decisões políticas. (AVRITZER, 2010; PIRES, 2011; LÜCHMANN, 2002).

A institucionalização diz respeito, portanto, aos mecanismos de organização que passaram a ser cada vez mais necessários como respostas a esse

contexto, requerendo a muitos casos, um formalismo das associações, como é o caso da criação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Por outro lado, a institucionalização diz respeito também à crescente participação da sociedade civil nos espaços de gestão das políticas públicas, em especial nos Conselhos Gestores que foram implementados em diferentes áreas de políticas públicas no Brasil. (LÜCHMANN, 2016, p.17)

Desde a sua origem a democracia tem apresentado vários formatos, porém, o modelo que se tornou hegemônico tem sido o que é chamado de liberal-representativo. Essa configuração reduz a participação política à escolha dos gestores políticos através do voto, nas eleições. É mediante a crítica a uma “lógica individualista e competitiva” da política (LÜCHMANN, 2016, p.60), em que os cidadãos delegam seu poder de decisão a outrem, com baixo grau de responsividade e de controle, que outros modelos teóricos de democracia surgem, como uma tentativa de alargar as estruturas, atores – através da inclusão de grupos mais marginalizados e excluídos – e aprofundar a participação direta e coletiva no processo democrático. Além da participação individual, esses modelos destacam, de variadas maneiras, a importância das práticas associativas, na medida em que permitiriam “garantir a expressão de interesses sociais genuínos, ancorados em valores de justiça social” (LÜCHMANN, 2011).

Através dessa leitura, três possibilidades teóricas sobre a participação da população nos governos nos chamam a atenção. São elas: a democracia participativa, associativa e deliberativa. Tendo como base o livro “Associativismo e Democracia” (LÜCHMANN, 2016), farei uma breve caracterização desses três modelos teóricos.

Democracia participativa: esse modelo focaliza-se nas ideias de autogoverno e de soberania popular através da participação dos cidadãos em instituições públicas que permitam a eles cooperar e serem protagonistas nos processos de decisões governamentais. Ainda que a democracia participativa não proponha uma ruptura do modelo de democracia representativa (ou seja, da participação apenas no período eleitoral) se constrói através de argumentações críticas a essa forma, enxerga-se, ainda que de maneira complementar e compatível a esse modelo liberal, como uma maneira de pressionar o poder público a criar espaços institucionais de participação, gerando uma “reativação da cidadania”. E, conseqüentemente, segundo Pateman (2002), uma qualificação da participação. Uma vez que ela é educativa e produz uma conscientização política dos cidadãos.

Democracia Associativa: diferente da vertente teórica explicitada acima, em que as associações auxiliam como estimuladores da participação popular, aqui elas são consideradas os atores principais para essa ampliação do processo democrático. Ou seja, o ideal de autogoverno para esse modelo, de acordo com Elstub (2008), é através da democracia participativa preenchida por grupos e associações. Uma vez que trabalha com o conhecimento das “limitações dos atores e instituições políticas tradicionais (Estados e partidos) diante do acelerado aumento da complexidade dos fenômenos sociais” (LÜCHMANN, 2016, p. 27, 28). Assim, de acordo com seus defensores, as associações seriam as figuras que permitiriam um envolvimento mais plural de grupos e indivíduos, possibilitando um maior alcance frente ao seu objetivo.

Democracia Deliberativa: além de criticar, assim como os outros modelos explanados acima, as debilidades da democracia representativa, nesse modelo as decisões políticas devem ser resultado de processos de discussão pública entre cidadãos livres e em iguais condições. Nesse processo, as associações detêm papel de destaque, são os agentes “responsáveis por publicizar e problematizar as demandas e problemas sociais” (LÜCHMANN, 2016, p. 50)

As instituições participativas, como dito de maneira breve, anteriormente, têm sido consideradas exemplo de inovação democráticas. E nas últimas décadas houve uma expansão desses mecanismos que incorporam a população em programas e políticas governamentais. De acordo com Lüchmann (2017), com o objetivo de tentar compreender as características, desafios e os motivos da expansão dessas práticas democráticas, podemos encontrar, em Fung (2015), três diferentes movimentos nas sociedades contemporâneas. Seriam eles: a ampliação de certos mecanismos, como o Orçamento Participativo; o crescimento no número de áreas e temas abordados por modelos participativos, como, por exemplo, mudanças nas regras eleitorais; e a expansão dos agentes e espaços institucionais que possibilitam ou sustentam projetos participativos, seja em âmbito nacional, como internacional.

Tendo em vista esse crescimento, há também um esforço analítico em que diversos autores buscam conceituar as instituições participativas. Podemos listar ao menos três importantes trabalhos (AVRITZER, 2008; CORTES, 2011; LOPES, PIRES, 2010).

Avritzer (2008) vai definir as IPs enquanto espaços que se institucionalizam e incorporam cidadãos através do caráter deliberativo, sendo este o componente central. Dirá ainda, que estes elementos, ainda que com o interesse crescente dos pesquisadores, não são abarcados em

sua totalidade pela ciência política, que se volta mais para a pesquisa das práticas democráticas “tradicionais” – isso é, eleitorais.

Já Cortes (2011) interpretará as instituições participativas enquanto dispositivos participativos executados através de ações formais nas gestões públicas, isso é, são “criados por lei, emendas constitucionais, resoluções ou normas administrativas governamentais que permitem o envolvimento regular e continuado de cidadãos com a administração pública, tanto diretamente quanto através de representantes, como ocorre com maior frequência.”. (CORTES, 2011, p. 137). Afirmar ainda que só “são instituições porque não se constituem em experiências episódicas ou eventuais de participação em projetos ou programas governamentais ou de organizações da sociedade civil ou do mercado” (CORTES, 2011, p. 137).

A última interpretação teórica que traremos sobre IPs é a elaborada por Lopez e Pires (2010). Segundo os autores, elas seriam os “processos deliberativos que transcendem os momentos eleitorais e propiciam alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política destes grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade”. (LOPEZ, PIRES, 2010, p. 565). Esse processo se daria através “de suas instâncias representativas – formalmente organizadas e vinculadas a estruturas do Estado –, as IPs proporcionam a vocalização de demandas, discussão pública e formação de acordos a partir da contribuição de cidadãos e grupos organizados da sociedade”. (LOPEZ, PIRES, 2010, p. 565). Nessa leitura, os principais modelos seriam os conselhos, conferências e os orçamentos participativos.

Porém, embora esses trabalhos busquem identificar as diferentes formas institucionais de interação entre Estado e sociedade civil, a literatura tem apontado, em suas similaridades e distanciamentos, algumas lacunas na análise dessas interações. Isso é, ainda que conselhos e conferências consigam se encaixar mais prontamente nessas definições de IPs, há outras formas igualmente relevantes de participação que têm sido marginalizadas pelo interesse dos estudiosos sobre IPs. É nessa lacuna que o conceito de **interfaces socioestatais** aparece, como uma tentativa de ampliação das lentes analíticas desses conceitos, ou seja, para conseguir compreender, por exemplo, ferramentas como ouvidorias, consultas públicas, audiências, formas não presenciais (virtuais), individuais, entre outras, que tem surgido cada vez mais como um aporte às necessidades não supridas pelas maneiras mais “clássicas”.

Para essa análise das formas de “interfaces socioestatais” trazemos como auxílio teórico os trabalhos de: Norman Long, Ernesto Isunza Vera,

Roberto Pires e Alexander Vaz. Apoiados nos estudos de Long (2009) e Roberts (2001), Isunza Vera e Hevia (2006) vão definir as interfaces socioestatais como ambientes que possibilitariam o intercâmbio e o conflito de atores tanto da sociedade civil como estatal de maneira intencional, essa forma seria proporcionada por políticas públicas, bem como por projetos sociopolíticos estipulados por esses sujeitos – sociais e estatais. (ISUNZA VERA, HEVIA, 2006).

Esses estudos apontam o crescimento de programas de políticas públicas governamentais que rompem com uma intervenção de “baixo para cima”, isso é, de maneira tecnocrática, abrindo possibilidades de estruturação de novos processos que ampliam e incluem negociação, divergência e revisões com a participação de diversos grupos e agentes sociais. (LÜCHMANN, 2017).

Há uma dimensão importante na diferenciação do OP de Canoas com outras experiências a partir do diálogo com o conceito de interfaces socioestatais, uma vez que o município instituiu múltiplas dessas ferramentas em seu programa de governo e que extrapolam as já conhecidas e estudadas IPs, como veremos no capítulo 2.

1.2. SOBRE O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

De acordo com Avritzer (2003), “o Orçamento Participativo é a experiência de participação local mais discutida no Brasil” (p.13). E reúne, de acordo com Lüchmann (2014), princípios de duas vertentes teóricas democráticas já explicitadas anteriormente. São elas: a democracia participativa e a democracia deliberativa, constituindo relações inovadoras entre Estado e sociedade civil, promovendo a participação direta e a inclusão de setores da população mais carente – baixa renda e escolaridade – buscando maior efetividade na resolução de demandas realmente necessárias. Seu objetivo central é definir, democraticamente, o destino dos recursos (parciais ou totais) do orçamento do município. O processo conta com uma complexa engenharia de participação passando por diversas etapas. Há tanto a participação direta, como a representação, por meio de delegados e conselheiros.

A primeira e mais importante experiência do OP foi a implementada em Porto Alegre (RS) no ano 1989, quando a Frente Popular, encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e liderada por Olívio Dutra – coligada, na época, ao Partido Comunista Brasileiro (PCB) – atual Partido Popular Socialista (PPS), assumiu a prefeitura. Porém o OP de Porto Alegre não deve sua repercussão apenas “por seu pioneirismo, mas sim pela sua capacidade de expansão, renovação e continuidade ao longo do tempo” (LÜCHMANN, 2002, p.95). Esse modelo nos trazem elementos que explicam o porquê desse sucesso na capital, questões essas que abordaremos a seguir.

Um dos fundamentos principais que explicam o funcionamento e o êxito do OP é “a existência de práticas associativas anteriores e a incorporação de práticas preexistentes, tais como as assembleias no desenho institucional participativo” (AVRITZER, 2003, p.17), isso é, sua ligação com a tradição associativa do local implementado, pois essa prática traria elementos essenciais para a ruptura com práticas políticas tradicionais (como o clientelismo e o autoritarismo). Avritzer (2003) destacará que esse é um dos principais elementos que destacam o caso de Porto Alegre. Sendo assim, é indispensável apontar que o município contou, em seu processo de formação, com “elementos fortes de sociabilidade igualitária que contribuíram na formação de elementos associativos mais fortes do que no resto do país no século XX” (AVRITZER, 2003, p.20).

Silva (2001), na interpretação de Avritzer (2003), trará que “a origem dos movimentos populares de Porto Alegre se dá no imediato pós-

guerra com a criação de diversas associações locais e a constituição da Federação Rio-Grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro (Fracab) na segunda metade da década de 1950”. Ou seja, desde os anos 50 e 60 do século XX, Porto Alegre já se manifesta como uma das cidades mais ativas do Brasil, pela forte ligação associativa encontrada no município.

Avritzer (2003) vai nos trazer que após o período da redemocratização, outro importante tópico para o surgimento dos OPs, percebe-se um aumento significativo da ligação associativa em diversas regiões do Brasil. Há cidades (como Porto Alegre) em que haverá uma recuperação da tradição associativa anterior e uma mudança nos objetivos das associações (novos atores, temáticas e enfoques de luta). Já em outras, como o caso Belo Horizonte e Recife, que detinham que baixa propensão associativa, ocorrerá um “boom” no número de associações comunitárias, por exemplo.

A União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) em 1983 terá fundamental importância na implementação dessa experiência (AVRITZER, 2002). Uma vez que, ocorreu, por parte dos cidadãos, um forte envolvimento que visava romper com a relação tradicional, apenas representativa, entre as associações de bairro e o Estado. Eles trouxeram uma nova concepção de cidadania, participando ativamente das discussões e planejamentos sobre políticas públicas que culminaram, quando a frente de esquerda entrou no poder, na implementação do OP. É importante ressaltar também que, muito provavelmente, se não fosse uma coalisão de esquerda coordenando a prefeitura dificilmente as demandas da União Associativa dos Moradores de Porto Alegre (UAMPA) seriam atendidas.

Através desse histórico podemos trazer outro elemento de extrema importância para compreender essa ferramenta, o compromisso governamental. Ou seja, o envolvimento e comprometimento da gestão tanto na implementação, como na sustentação do projeto na cidade. Incluindo os recursos (sejam materiais ou humanos) despendidos no processo. Isso implica na quantidade de recursos destinados, na participação do executivo nos eventos, na mobilização e viabilidade da participação dos setores mais excluídos e na capacitação dos delegados e conselheiros, entre outros. Uma vez que, se não há vontade – e comprometimento – político disposto a destinar um bom percentual dos fundos do município para a decisão popular através do OP, a sociedade civil pode se sentir desmotivada a participar, uma vez que seu engajamento trará poucos ganhos efetivos aos cidadãos. (LÜCHMANN, 2002; BORBA E LÜCHMANN, 2012).

Outro fator que tem sido mobilizado para explicar o funcionamento das experiências do OP e seu potencial sucesso é o desenho institucional. Conceito originalmente desenvolvido na tese de Lüchmann (2002), se constitui em um: “conjunto de regras, princípios e critérios que dão sustentação à dinâmica participativa, sendo uma variável importante no sentido de promover e garantir uma sustentabilidade virtuosa da experiência” (LÜCHMANN, 2002, p.16). Autores dessa vertente teórica dirão que o desenho institucional pode influenciar a dinâmica e as atitudes dos atores sociais envolvidos (AVRITZER, 2003).

Vejamos, no próximo capítulo, como o OP se instituiu no município de Canoas, tornando-se referência nacional e internacional.

2.O MUNICÍPIO DE CANOAS E O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: EXPOSIÇÃO DO TEMA OU MATÉRIA

2.1. CARACTERÍSTICAS DO MUNICÍPIO

O município de Canoas está localizado na microrregião de Porto Alegre. A construção do primeiro trecho da Estrada de Ferro do Rio Grande do Sul (no ano de 1871) entre Porto Alegre e São Leopoldo impulsionou o povoamento nas margens das estações intermediárias, como no caso da, na época chamada, Estação Capão das Canoas. Essa região pertencia aos municípios de Gravataí e São Sebastião do Caí. O major Vicente Ferrer da Silva Freire, proprietário da Fazenda Gravataí, terreno por onde a linha férrea cruzava, loteou e comercializou suas terras com o intuito de transformar a região em um local de chácaras de veraneio para a elite porto-alegrense. (GAMALHO, HEIDRICH, 2015).

Com a movimentação trazida pela estrada de ferro e o impulso de certos setores imobiliários, houve o estímulo para inserção de algumas instituições e empresas na região na década de 30, e que auxiliaram o processo emancipatório do município. Entre elas: a criação de uma Comissão de Pró-Melhoramentos para a cidade (1933), o lançamento do primeiro jornal, O Cruzeiro (1935), a instalação da empresa Frigoríficos Nacionais Sul Brasileiros LTDA (1936) e, por fim, a vinda do Terceiro Regimento de Aviação Militar (1937)⁶. Esses foram marcos que, além de demandar excessiva mão de obra, marcando a vinda de milhares de imigrantes para a região, deram certa independência e identidade para o município, uma vez que transformaram o local visto somente como “passagem” ou “dormitório”, em lar.

Esse processo foi concretizado no ano de 1939, ano em que Canoas se constitui, de fato, em um município. Não há como desassociar essa passagem e a formação territorial e populacional sem retratar a importância histórica dos movimentos de habitação – as ocupações – que ocorreram por todo território. De meados da década de 30 aos anos 60, Canoas obteve um crescimento populacional de mais de 400%. Grande parte das explicações sobre esse fenômeno estão na forte ligação que o território tem com as indústrias e o comércio, assim como pela proximidade geográfica, aproximadamente 14 quilômetros, com a capital gaúcha – Porto Alegre – sendo também um município mais acessível financeiramente (uma vez que o custo de vida nas áreas vizinhas às

⁶Informação obtida através do site:

<http://www.canoas.rs.gov.br/site/home/pagina/id/7> acessado em: maio de 2017.

grandes metrópoles é mais baixo). Por isso acabou sendo chamado, no século XX, como o “maior reduto operário do Rio Grande do Sul”. (PIRES, SIMÃO, POZZER, 2013).

Ainda que grande parte do seu crescimento tenha se dado nessa época, há um grande acontecimento na década de 1980, a ocupação do Conjunto Habitacional Ildo Meneghetti no Guajuviras⁷, que é classificada como uma das maiores da região Sul até os dias de hoje. “Nesse contexto de produção de vilas irregulares por ocupações, entre 11 de abril e 16 de maio de 1987, foram ocupadas mais de 16.482 mil unidades habitacionais pertencentes à COHAB-RS e a construtoras privadas” (GAMALHO, HEIDRICH, 2014, P.131). O conjunto habitacional, que viria a constituir o Guajuviras, foi ocupado em 17 de abril de 1987, por aproximadamente 3000 pessoas (700 famílias) (FOLHA DE CANOAS, 23/04/1987, p.4 apud GAMALHO, HEIDRICH, 2014).

Sobre essa origem, o Secretário Executivo da Prefeitura – Célio Piovezan – explicita em entrevista que:

Canoas é uma cidade com 77 anos, uma cidade jovem, mas que é uma cidade fruto, praticamente, do êxodo rural, então aqui é uma ‘terra de hebreus’, vem gente de tudo que é lado. (...) é uma região de grandes ocupações históricas, aliás, Canoas está entre uma das primeiras mobilizações pela habitação lá nos anos 80. A ocupação do Guajuviras, por exemplo, foi meio que simbólico para o Brasil. (...). Isso ficou muito forte aqui, é um orgulho das pessoas terem ocupado, tem a questão da resistência. Além disso, os bairros aqui, sua maioria, são de ocupações. (Entrevista realizada em agosto de 2016).

⁷ Bairro de Canoas, localizado no quadrante nordeste da cidade.

Figura 1 - Localização do município de Canoas no Rio Grande do Sul.



Fonte: Prefeitura de Canoas – 2016.

Hoje a cidade possui, segundo dados da Fundação de Estatística e Economia (FEE), o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB) e a quarta maior população do estado do Rio Grande do Sul, com pouco menos de 350 mil habitantes.⁸ Além do atrativo industrial (por ser um dos principais polos do ramo no Brasil) que impulsiona a economia e o fluxo de pessoas, outro setor importante é o universitário, sendo a cidade com a segunda maior rede de ensino do estado. Encontra-se nela o campus do Instituto Federal do Rio Grande do Sul (IFRS). A sua economia é fortemente

⁸ Ficando atrás somente de Porto Alegre (capital) com 1.409.351 habitantes, Caxias do Sul com 435.564 habitantes e Pelotas com 328.275 habitantes. Esses são dados da FEE (Fundação de Estatística e Economia) da coleta mais recente, de 2010.

baseada na área industrial, de serviços e comércio, como pode ser percebido através do quadro abaixo.

Quadro 2 - Evolução do Emprego por Setor de Atividade Econômica do Município de Canoas, de 2008 a 2014.

Atividade Econômica	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Extrativa Mineral	21	14	16	18	19	20	30	10
Ind.Da Transformação	18.3 77	19.2 98	18.3 20	18.6 64	17.6 68	17.5 68	16.2 27	14.0 99
Serv. Ind. Util. Pública	520	514	600	616	595	637	714	654
Construção Civil	6.93 1	6.49 7	6.88 6	7.04 0	9.51 3	9.76 6	5.50 3	4.86 8
Comércio	16.1 73	16.8 61	16.4 75	18.3 80	19.5 27	19.9 57	20.3 91	19.7 74
Serviços	32.0 60	33.2 04	34.4 51	35.6 99	36.8 16	37.9 80	39.0 70	37.9 62
Admin. Pública	558	568	489	313	368	358	568	808
Agropecuária	53	42	43	43	44	35	33	38
Total Geral	74.6 94	76.9 98	78.2 80	80.7 73	84.5 47	83.3 21	82.5 36	78.2 13

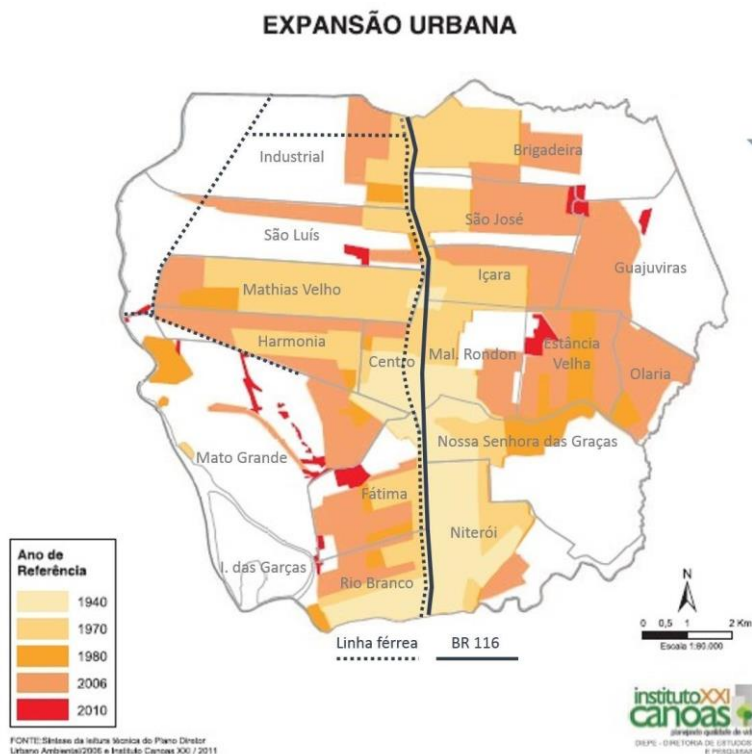
Fonte: CAGED – Ministério do Trabalho.

De acordo com o documento “Estado da Cidade – Um Retrato de Canoas (2016)” ainda que o setor da Indústria seja a atividade econômica de maior rendimento da região, os setores que mais geram empregos formais no município são os setores de Serviços e Comércio, totalizando, no ano de 2015, 48,54% e 25,28% dos vínculos empregatícios formais, respectivamente. Seguido por 18,03% da Indústria da Transformação, Construção Civil (6,22%), Administração Pública (1,03%), Serviços Industriais de Utilidade Pública (0,84%), Agropecuária (0,05%) e Extrativa Mineral (0,01%).

A cidade de Canoas compõe uma série de características que a definem como um município urbanizado, uma delas está relacionada a sua densidade demográfica. Seu processo de formação, desde o princípio da sua história, está diretamente atrelado à rodovia (BR-116) – que cruza

a cidade – e à linha do trem. A geografia da cidade e a sua divisão de municípios podem ser entendidas pelo processo histórico de ocupações (já citada, de maneira breve, anteriormente). Dessa forma os mais antigos centros urbanos da cidade se estabeleceram ao longo da rodovia, muitos deles sendo os com maior densidade demográfica do território, dentre eles: Mathias Velhos, Estância Velha, Niterói, entre outros. Podemos compreender melhor essa divisão e expansão através do mapa abaixo.

Figura 2 - Mapa da Expansão Urbana de Canoas por década de 1930 a 2010.



Fonte: Instituto XXI/ 2012 com alterações da autora.

Canoas encontra-se na região metropolitana de Porto Alegre e inegavelmente sofre forte impacto e influência da capital gaúcha, desde a sua formação histórica/social, seu espaço geográfico, como também, questões econômicas.

As regiões metropolitanas “configuram-se como espaços contraditórios de concentração de poder e de riqueza, de crescimento econômico e demográfico” (GUGLIANO, RODRIGUES, 2014, p. 44). Isso é, geralmente caracterizam-se como local de agrupamento e, principalmente, de passagem (tendo em vista que muitas se constituem enquanto cidades-dormitório, como é o caso de Canoas) para a capital. Estudos apontam que a procura ou o traslado recorrente nesses espaços se dê tanto pela falta de emprego nos setores de serviços nas capitais (tendo em vista que muitos desses municípios metropolitanos se destacam por terem “parques industriais” ou por serem municípios rurais), além disso, há também uma crescente imigração de setores da classe média e alta que buscam em regiões mais distantes do seu trabalho melhor qualidade de vida. (GUGLIANO, RODRIGUES, 2014)

Historicamente, Canoas sempre foi vista como uma cidade dormitório. As pessoas moravam aqui, porque era mais barato, e afluíam para trabalhar fora da cidade e voltavam a noite, isso é, tinham uma relação muito marginal com a cidade. O Jairo, para vocês terem uma ideia, foi o primeiro prefeito eleito natural de Canoas. (Entrevista com ex-secretário de Segurança de Canoas – Eduardo Pazinato em agosto de 2016).

Em específico, a região metropolitana de Porto Alegre (RMPA) conta com 34 municípios atualmente e concentra cerca de 37% da população gaúcha. Como vimos, em especial a partir do OP de Porto Alegre, mas também de outros dispositivos constitucionais, diferentes formas de participação foram impulsionadas no país.

Especialmente no Rio Grande do Sul testemunha-se a implementação de diversas ferramentas de participação popular, também na composição dos órgãos responsáveis pelo planejamento metropolitano. No que diz respeito ao OP, de acordo com Gugliano (2012), em pesquisas elaboradas na região, no período entre 2009 e 2012, das 34 cidades metropolitanas, 10 praticavam Orçamento Participativo., sendo elas: Cachoeirinha, Canoas, Charqueadas, Esteio, Gravataí, Novo Hamburgo, Porto Alegre, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Viamão. Sendo o município de Canoas, juntamente com Novo Hamburgo e Sapucaia do Sul, os últimos a adotarem ao programa (em 2009). Podemos dizer ainda que, no caso da cidade de Canoas, a participação do então prefeito Jairo Jorge na gestão da prefeitura de Porto Alegre em 2001

(chefeada na época pelo Tarso Genro – PT)⁹ tem forte impacto na adoção da experiência no município.

A experiência de Porto Alegre foi rica porque é um processo em que foi pioneira, não que não existissem experiências de democracia participativa anteriormente, teve a experiência de Lages, aqui em Pelotas mesmo, mas não do OP, a ideia do OP é uma ideia genuína de 1989, é um instrumento novo e não estava no nosso ideário. Eu, por exemplo, fui candidato em 85, não se trabalhava com a ideia do OP, se trabalhava com a ideia de assembleias populares, conselhos, era um outro conceito. Então o OP foi uma invenção bastante interessante, que Porto Alegre gerou, e por isso, olhando Porto Alegre lá em 2001 (...) nós fizemos os alinhamentos necessários para que o nosso OP pudesse representar um novo salto. Foi muito rica essa experiência de Porto Alegre, especialmente com a minha participação no governo do Tarso Genro. (Entrevista com ex-prefeito de Canoas – Jairo Jorge em agosto de 2016).

⁹ Atuou na área de comunicação da Prefeitura.

2.2. ELEIÇÃO MUNICIPAL E IMPLEMENTAÇÃO DO OP

2.2.1. VISÃO GERAL DO OP DE CANOAS: CONTEXTUALIZAÇÃO

A discussão para a implementação do programa participativo no município de Canoas iniciou-se em 2009, quando o Partido dos Trabalhadores (PT) venceu, pela primeira vez, as eleições para a prefeitura desta cidade. A administração municipal implementou um projeto que era pautado, segundo a prefeitura, em três principais propósitos: transparência, participação e inclusão social. Foi dado, para esse programa de governo, o nome de “Sistemas de Participação Popular e Cidadã”.

O projeto base da administração, fundamento nas eleições de 2008 e colocado em prática no ano de 2009, era composto por quatro interfaces socioestatais:

A Prefeitura na Rua – instrumento cujo objetivo era auxiliar a administração na busca por maior resolutividade e conexão com a população. Seu funcionamento era, basicamente, a ida do prefeito e sua equipe de secretários e gestores a uma região da cidade, para coletar nas ruas ou praças reivindicações, críticas, sugestões, todos os sábados (tendo ao longo dos oito anos mais de 300 edições)¹⁰. Essa foi uma das interfaces socioestatais que se tornou, junto ao OP, marca do governo.

O Prefeitura na Rua, que é um carro chefe da nossa prefeitura, com 300 edições, foi muito importante no início, foi uma marca do governo. Nós começamos no dia 3 de janeiro e terminamos agora 2 de julho, são 300 sábados que nós fomos para a rua. Não é um lugar fechado, um clube, uma associação, é no meio da rua mesmo, vamos lá ouvimos as críticas, qualquer cidadão pode protestar, é algo totalmente diferente. Hoje temos esse dispositivo em umas 40 cidades, mais ou menos, que fazem ou fizeram o Prefeitura na Rua, a partir da nossa experiência. Uma ideia bastante inovadora que nós apresentamos em 2008, a ideia de voltar as comunidades, todos os sábados para ouvir as críticas, reivindicações. O

¹⁰Informação obtida através de entrevista realizada com o Prefeito em agosto de 2016

empoderamento do cidadão, em última análise, há uma dessacralização e um empoderamento do cidadão. Mas essa proposta estava na gênese do governo. (Entrevista realizada em agosto de 2016).

As **Audiências Públicas** – nelas o cidadão tinham um canal direto com o prefeito. Podendo manifestar suas demandas diretamente no seu gabinete. Segundo dados oferecidos pela prefeitura, cerca de 15 a 20 pessoas eram atendidas semanalmente pelo gestor. A escolha dos atendidos era por ordem de chegada. Desde o seu princípio - em janeiro de 2009 ao primeiro semestre de 2016 - foram mais de 3.385 atendimentos em 227 edições¹¹.

Há algumas diferenças significativas das audiências públicas implementadas em Canoas e em sua conceituação usual – ainda que não haja consenso sobre sua definição, uma vez que a bibliografia sobre o assunto é escassa comparando com o estudo sobre instrumentos participativos como conselhos e conferências de políticas públicas – há uma disparidade que deve ser explicada. De acordo com o estudo de FONSECA, REZENDE, OLIVEIRA, PEREIRA (2013), as APs têm um caráter pontual, e são “invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico, seja ele a elaboração de um plano, a elaboração de normas regulatórias, a avaliação de uma ação governamental ou mesmo a correção de rumos nas políticas públicas” (p.10). Aqui já há um ponto de divergência, uma vez que as audiências públicas de Canoas eram contínuas e recorrentes (semanais). Outro tópico discrepante é sobre as regras específicas para o funcionamento das APs:

Relacionadas à condução do debate, tais como a determinação de quais atores têm a palavra, quanto tempo de fala tem cada participante, se haverá réplicas, tréplicas, entre outras. Por fim, há regras que visam a orientar a sistematização da opinião dos atores e a incorporação de suas demandas na política ou na ação com a qual a AP está relacionada (FONSECA, REZENDE, OLIVEIRA, PEREIRA, 2013, p.11)

Uma outra diferença encontrada no desenho das APs do município de Canoas está relacionada ao fato de serem abertas e individuais, enquanto que os estudos sobre as APs ressaltam que as mesmas são um instrumento participativo no qual, “embora seja possível a participação de atores individuais (...) têm caráter coletivo” (p.11).

¹¹Informação obtida através do vídeo institucional:

< <https://www.youtube.com/watch?v=gZBxvnsIfjs> > Acesso em maio de 2016.

As **Plenárias de Serviço** – eram realizadas semestralmente e tinham como objetivo avaliar os serviços públicos e prestar contas das ações do governo através de um espaço aberto à fala para qualquer cidadão; assim como o cumprimento do PMC – Programa de Metas de Canoas, vinculado ao Programa de Governo, cujo intuito buscava concretizar os compromissos assumidos na época de campanha. As plenárias eram realizadas nos quatro quadrantes da cidade, e eram o momento em que o Prefeito, a vice-Prefeita e todos os secretários municipais se dispunham diante da população e lá podiam ser questionados de duas maneiras. Através de um papel, os cidadãos podiam escrever suas demandas, ou participar, através da “Fila do Povo”, falando diretamente em um microfone à equipe do governo suas demandas, reclamações ou dificuldades. Até o primeiro semestre de 2016 ocorreram 12 edições, 9.827 participações de cidadãos e 5.367 demandas retiradas¹².

E o **Orçamento Participativo** – principal objeto de estudo deste trabalho. Essa interface, ainda que tenha sido rearranjada ao longo dos anos no município, teve o intuito primordial de destinar parcela dos recursos da prefeitura para a realização de obras escolhidas através da participação da sociedade civil, priorizando setores que historicamente foram excluídos do desenvolvimento urbano por meio da divisão da cidade em quadrantes e microrregiões – sendo destinada, para cada uma das microrregiões da cidade, o valor de um milhão de reais anuais para os investimentos, podendo ser escolhidas até duas obras (não podendo exceder 50% do valor total para cada uma) e mais um milhão para a *Obra da Cidade*. O processo de divisão, a quantidade de microrregiões e quadrantes, assim como o desenho institucional da ferramenta e suas alterações ao longo das gestões serão melhor explicitadas ao longo deste capítulo.

Como dito de maneira breve anteriormente, ao longo da primeira gestão e durante a campanha eleitoral em 2012, os gestores municipais – secretários e prefeito – foram fazendo ajustes e idealizando tanto novas ferramentas de participação popular, como ajustes às ações já implementadas no primeiro ano de administração. De 2013 a 2016 (último ano da gestão do PT) o município contava com treze interfaces socioestatais, que teriam o objetivo de aproximar o poder público e a sociedade civil, ou seja, nove instrumentos a mais além dos quatro propostos na primeira agenda política do governo, em 2009.

¹²Informações retiradas do vídeo institucional:

< <https://www.youtube.com/watch?v=gZBxvnsIfjs> > acessado em: maio de 2017.

Essas ferramentas foram desmembradas em cinco categorias, sendo elas: a de **elaboração estratégica**, onde se encontravam os mecanismos: “Congresso da Cidade”, “Plano Plurianual” e “Planos Setoriais”; a de **concertação**, onde estavam localizadas a “Casa dos Conselhos” e o “Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social”; a de **demandas deliberativas**, na qual se encontravam o “Bairro Melhor”, as “Plenárias de Serviços Públicos”, o “Orçamento Participativo” e os “Polígonos Empresariais”; a área de **demandas individuais**, materializadas pelos programas: “Prefeitura na Rua”, “Prefeito na Estação” e a “Audiência Pública”; e a área denominada de colaborativa, em que se encontrava a “Ágora em Rede”. Na figura abaixo podemos enxergar melhor como era feita essa divisão:

Figura 3 - Esquema do Sistema de Participação (Canoas, 2016).



Fonte: Prefeitura de Canoas¹³.

Nesse quadro podemos entender melhor o funcionamento dessa rede de participação, através da breve descrição de cada interface socioestatal, seu ano de implementação, e sua periodicidade:

¹³ Material disponibilizado pela Prefeitura de Canoas via e-mail em agosto de 2016.

Quadro 3 - Interfaces municipais (Canoas, 2016).

Interfaces Socioestatais	Descrição	Tipo	Ano de Implementação	Periodicidade
Orçamento Participativo	Instrumento que permite aos cidadãos decidir quais demandas são prioritárias nas microrregiões do município. Cada microrregião tem direito a um milhão de reais para ser dividido em duas obras. E mais uma obra geral, intitulada obra da cidade. Canoas destina 40% dos “recursos livres” do orçamento da cidade.	Demanda Coletiva	2009	Anual
Prefeitura na Rua	Encontros semanais em diversas regiões da cidade entre setores governamentais (prefeito, secretários, gestores) e os cidadãos a fim de facilitar à população	Demanda Individual	2009	Semanal

	suas reivindicações e demandas (individuais ou coletivas).			
Audiências Públicas	Ferramenta que permite a cada cidadão apresentar suas necessidades, sugestões ou críticas de forma reservada pessoalmente com o prefeito em seu gabinete.	Demanda Individual	2009	Semanal
Plenárias de Serviço Públicos	Plenárias cujo objetivo é avaliar os serviços públicos e prestar contas das ações da administração.	Demanda Coletiva	2009	Semestral
Bairro Melhor	Programa que dispõe ao cidadão a possibilidade de doar até 50% do seu IPTU para um projeto desenvolvido pela sociedade, que tenha cunho social, interesse público e uso comunitário.	Demanda Coletiva	2013	Anual

Polígonos Empresariais	Com foco nas zonas industriais, são realizadas reuniões no qual todas as empresas (representantes dos trabalhadores, gerentes, etc.) são convidadas a participar e levar as reivindicações e demandas existentes no local.	Demanda Coletiva	2014	Semestral
Prefeito na Estação	Encontros semanais em que o prefeito se desloca às estações do metrô e busca acolher as demandas da população, individualmente.	Demanda Individual	2013	Semanal
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	Considerado como um “microcosmo” da sociedade, tem o intuito de ouvir e discutir projetos com diversos segmentos, dentre eles: trabalhadores, empresários,	Concertação	2009	Bimestral

	educadores, religiosos, líderes comunitários. É formado por 50 lideranças.			
Casa dos Conselhos	Espaço equipado com salas de reuniões, telefones, computadores e servidores municipais cujo objetivo é dar respaldo para que os conselheiros (são 30 conselhos municipais) possam atuar de maneira adequada.	Concertação	2010	Não há encontros
Congresso da Cidade	Ferramenta que tem o propósito de discutir e definir iniciativas e ações estratégicas para o município para os dez anos seguintes.	Elaboração Estratégica	2011	Década
Plano Plurianual Participativo	Ferramenta que tem o propósito de discutir e definir iniciativas e ações	Elaboração Estratégica	2013	Quadrienal

	estratégicas para o município para o período de quatro anos.			
Planejamento Estratégico Setorial	Ferramenta para formulação de planos participativos em quatro áreas: segurança, saneamento, saúde e educação.	Elaboração do Estratégica	2013	Não são dados previamente decididos
Ágora em Rede	Rede social pública que objetiva, através de um chat, construir políticas públicas e discutir a cidade. É utilizada também como ferramenta de apoio para a segunda etapa do Orçamento Participativo (escolher a “Obra da Cidade”).	Colaborativa	2011	Não há

Fonte: Através dos dados do “Radicalizar a Democracia” – tabela elaborada pela autora.

A expressiva taxa de participação popular no OP, ao longo dos últimos anos, é um dos motivos pelos quais Canoas recebeu tanta repercussão. Com exceção do primeiro ano, 2009, e do ano de 2014, o município tinha uma média de 10% dos eleitores votando no OP. De

acordo com a avaliação do ex-prefeito Jairo Jorge, “uma média de 20 mil é bem significativa, para uma população de 340 mil habitantes e 220 mil eleitores. Temos uma participação de 8, 10%, uma porcentagem bem alta, para os brasileiros”.¹⁴ Para demonstrar esses números, abaixo temos os dados fornecidos pela Prefeitura:

Figura 4 - Número de cidadãos participantes do OP - Canoas de 2009 a 2015.



Fonte: Prefeitura de Canoas¹⁵.

Quadro 4 - Participação Popular em números do Orçamento Participativo de Canoas (2009 – 2014).

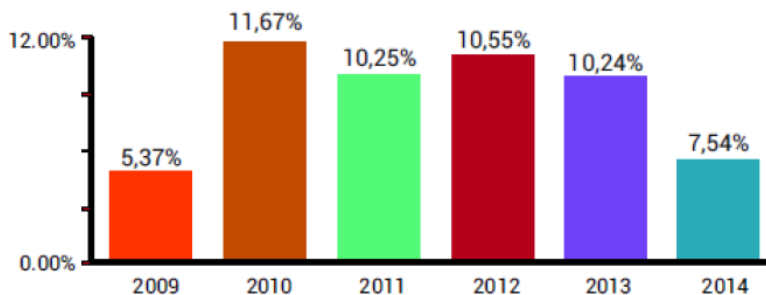
Ano	Eleitores	Número de Votantes	Percentual
2009	241.888	12.995	5,37%
2010	216.627	25.290	11,67%
2011	221.904	22.742	10,25%
2012	229.099	24.164	10,55%
2013	233.859	23.957	10,24%
2014	238.951	18.026	7,54%

Fonte: Estado da Cidade (2016).

¹⁴Entrevista realizada com o ex-prefeito em agosto de 2016

¹⁵ Material disponibilizado pela Prefeitura de Canoas via e-mail em agosto de 2016.

Figura 5 - Porcentagem em gráficos da participação do OP de Canoas (2009 – 2014).



Fonte: Estado da Cidade (2016).

As ações e programas realizados no “Sistema de Participação Popular e Cidadã” – rede que abrangia as 13 interfaces socioestatais do município – eram pautadas nos conceitos de: transparência, participação e inclusão social¹⁶e tornaram Canoas referência para outras cidades gaúchas, brasileiras e até de outros países. O reconhecimento e diferencial do município também se demonstra nos mais de 50 prêmios, tanto nacionais como internacionais, recebidos ao longo das duas gestões pela administração. Dentre eles, alguns se destacam. Como o recebido no México em 2011, no Concurso Internacional *Cidades Ativas, Cidades Saudáveis* (CACs), que venceu com o projeto “Prefeitura na Rua” na Categoria *Espaço Público*. Recebeu, por conta do Portal da Transparências, duas vezes o prêmio "Boas Práticas de Transparência na Internet" pelo Tribunal de Contas do Estado (TCE-RS). E o mais recente foi o recebido em maio de 2016, na *16ª Conferência do Observatório Internacional da Democracia Participativa*, ocorrida na cidade moçambicana de Matola, o prêmio “Boas Práticas em Participação Cidadã” pelo seu sistema de Participação Popular do município.

Sabendo da importância desses mecanismos e com o intuito de compreender melhor o funcionamento da Orçamento Participativo, demonstraremos no próximo tópico o desenho institucional da ferramenta na cidade.

¹⁶Disponível

em:

<http://www.canoas.rs.gov.br/site/home/pagina/idDep/73/id/244> . Último acesso: 03/04/2017

2.2.2. DESENHO INSTITUCIONAL DO OP DE CANOAS

Canoas é o terceiro maior colégio eleitoral do Rio Grande do Sul com 224.018 eleitores aptos (TRE). Em 2008, a corrida eleitoral contou com quatro candidatos, conforme quadro abaixo, tendo como vencedora a coligação “Bloco de Oposição Municipal”, chefiada por Jairo Jorge que obteve, no segundo turno, 52% (98.736) dos votos.

Quadro 5 - Resultado da eleição majoritária de Canoas em 2008.

PARTIDO	COLIGAÇÃO	CANDIDATO	VOTOS
PT	PT, PP, PPS, PSB, PC do B e PR	Jairo Jorge	84.268
PTB	PTB, PRB, PMN e DEM	Jurandir Maciel	67.867
PMDB	PMDB, PDT, PSDB, PV, PHS, PSC, PSDC, PSL e PT do B	Nedy deVargas Marques	27.195
PSOL	Sem coligação	Paulo Sérgio da Silva	1.839

Fonte: TRE/RS (2008).

A discussão sobre a implementação do Orçamento Participativo esteve presente durante toda a campanha eleitoral de 2008 e foi encabeçada como “carro chefe” da gestão, acompanhada da interface socioestatal: *Prefeitura na Rua*.

Logo após a vitória, em 2009, a experiência do OP foi implementada, e a princípio, a divisão da cidade era constituída em 4 quadrantes e 12 microrregiões. Porém, já na segunda edição, em 2010, a divisão difere-se da proposta inicial, mantendo os 4 quadrantes, porém ampliando o número de 12 microrregiões para 15. Conforme entrevista com o prefeito, que, na época, nos disse:

No primeiro OP nós tínhamos 12 microrregiões, nós subimos para 15 na segunda, fomos aumentando os recursos, eram 12 milhões, passaram a ser 15 + 1 que é a obra da cidade, a gente criou a obra da cidade, porque viu que algumas obras não eram de uma região – isso foi lá

no segundo, ou terceiro OP – para obras que eram importantes para a cidade (Entrevista realizada com o ex-prefeito em agosto de 2016).

A justificativa dessa mudança se dá tanto pela percepção das reais necessidades de cada microrregião, assim como o aumento de investimento financeiro, uma vez que a disponibilização orçamentária – para o OP na cidade – se dá através do número de microrregiões.

Mesmo que tenhamos desenhado as microrregiões e colocado recursos iguais para cada uma delas, nós dividimos a microrregião carente, com menos infraestrutura, em tamanho menor que uma microrregião com boa infraestrutura. Então nos bairros de classe média, por exemplo, a microrregião é maior, ela tem o mesmo valor (destinado) que uma região como João de Barro – que não tinha um palmo de asfalto, não tinha nem saneamento, nada – que tem mil e poucas famílias (lotes), ela tem um milhão de reais. Já a microrregião Igara deve ter 30 mil lotes, tem um milhão de reais também, mas é um local que não precisa de asfalto, não precisa de um cano de esgoto, nem escola – de certa maneira – não precisava nem de unidades básicas, então foram debatidos e demandados outros temas como segurança, qualificação de equipamentos, mas se deu aquela comunidade a mesma importância que a periférica, só que o recurso ainda que tenha um efeito também importante tem outra consequência (Entrevista realizada com o ex-Secretário Executivo do município – Célio Piovezan, em agosto de 2016).

Ainda na primeira gestão do governo, em 2011, outra modificação foi implementada no *modus operandi* do OP. Como explicitado no trecho da entrevista com o então prefeito Jairo Jorge, além da expansão do número de microrregiões, foi acrescida mais uma obra (também no valor de 1 milhão de reais) chamada “Obra da Cidade”. E junto dela a incrementação da interface socioestatal “Ágora em Rede”, que foi criada como forma dos cidadãos canoenses decidirem uma demanda coletiva para o município.

Dessa forma, desde 2010, os quadrantes e microrregiões da Cidade se compõem da seguinte maneira:

Quadro 6 - Divisão da Cidade em quadrantes e regiões¹⁷.

QUADRANTES	MICRORREGIÕES
Sudoeste	Rio Branco, Fátima, Mato Grande
Sudeste	Niterói, João de Barro e Nossa Senhora das Graças
Nordeste	Guajuviras, São Vicente, Estância Velha e Igara
Noroeste	Mathias Velho/São Luis, Mathias Velho/União dos Operários, Getúlio Vargas, Santo Operário, Harmonia

Fonte: Elaboração da autora através do Regimento Interno (2013/2014).

Figura 6 – Mapa dos quadrantes e microrregiões do município (2014).

DIVISÃO TERRITORIAL POR QUADRANTES - CANOAS - 2014



Fonte: Instituto XXI – Canoas.

Com o término do primeiro mandato, há o período de campanha eleitoral em 2012. Jairo Jorge contou, nesse processo, com um bloco de coalização que contava com 17 partidos, este foi chamado de “Bloco do Orgulho Municipal”. Competindo com outros cinco candidatos, atingiu a reeleição logo no primeiro turno com expressivos 71,27% dos votos válidos (126.323 eleitores). Vale ressaltar que nas sete eleições anteriores a essa, seis partidos diferentes ganharam a disputa. Com a conquista,

¹⁷ Em negrito são as microrregiões que foram concebidas no ano de 2010.

Jorge foi o primeiro candidato do PT a vencer duas vezes consecutivas o comando da cidade de Canoas.¹⁸

Quadro 7 – Resultado da eleição majoritária de Canoas em 2012.

PARTIDO	COLIGAÇÃO	CANDIDATO	VOTOS
PT	PRB, PP, PDT, PTB, PMDB, PSL, PR, PPS, PRTB, PTC, PSB, PV, PRP, PPL, PSD, PC do B	Jairo Jorge	126.323
PTN	PTN, PSDC, PMN e PT do B	Gisele Uequed	27.415
PSDB	DEM	Coffy Rodrigues	21.054
PSOL	Sem coligação	Paulo Sérgio da Silva	1.400
PSTU	Sem coligação	Varner da Rosa Ripo	11.687
PHS	Sem coligação	João Ilha	355

Fonte: TRE/RS (2012).

Em 2013, há a divulgação oficial do Regimento Interno do OP¹⁹, e nele, o conceito do Orçamento Participativo de Canoas é apresentado como: “um dos instrumentos de Participação Popular e têm por finalidade criar consciência de Estado, organizando e elegendo prioridades, com isso fortalecendo a Organização Social, com importante contribuição na elaboração do Orçamento Público” (p.4).

A partir das informações disponibilizadas nesse regimento, encontramos que: os princípios do OP são três: **1-** Exercício da cidadania e da democracia; **2-** Organização social; **3-** População decidindo sobre Canoas. E seus objetivos seriam: propiciar a participação da população na escolha de prioridades de investimento; oportunizar o surgimento e o aprimoramento de lideranças; proporcionar a participação da sociedade desenvolvendo cidadania em gestão pública; instituir mecanismos de controle social dos gastos públicos; desenvolver a cultura do debate

¹⁸<https://eleicoes.uol.com.br/2012/noticias/2012/10/07/jairo-jorge-pt-e-reeleito-prefeito-de-canoas-rs.htm> acessado em: abril/2017.

¹⁹ Não foi possível obter informações sobre se havia um Regimento Interno do Orçamento Participativo anterior a esse que foi introduzido no ano de 2013.

público na solução de demandas da Cidade; estimular a participação popular na efetivação de políticas públicas de inclusão. (p.4-5)

Há, na estrutura do OP, três diferentes **instâncias de participação**, são elas:

1. As *instâncias administrativas municipais*, que “são órgãos internos do Executivo Municipal voltados para o gerenciamento do processo técnico-político da discussão orçamentária e da gestão das metas e prioridades do Governo” (p.6). Ela tem quatro divisões:
 - a. Câmara de Coordenação de Governo (CCG) – é responsável por determinar a previsão orçamentária para o Plano de Investimentos do OP de Canoas;
 - b. Secretaria Municipal das Relações Institucionais (SMRI) – comanda o Comitê Técnico e intermedia a relação com a comunidade para estabelecer o ciclo anual do OP de Canoas; formula a metodologia e sistematiza o ciclo anual do OP; é encarregada pela estrutura de divulgação e mobilização da população, com assistência dos demais órgãos, para as atividades de cada rodada;
 - c. Comitê Técnico – é formado pelos representantes dos órgãos municipais responsáveis pela análise técnica, jurídica e financeira das obras demandadas nas assembleias microrregionais (que ocorrem na 1ª rodada do OP), ou seja, é a equipe que vai validar se uma obra é ou não viável para ser colocada a disputa na 2ª rodada;
 - d. Gabinete de Gestão Estratégica (GGE) – incumbido pelo monitoramento das obras eleitas no OP.
2. As *instâncias institucionais* do Orçamento Participativo – elas são “encarregadas das dinâmicas da participação popular de caráter informativo e deliberativo e gerenciam as atribuições e competências nas estratégias de levantamento, hierarquização, eleição e execução das demandas” (p.7).

São abertas à participação da comunidade em geral e têm as seguintes funções: **informação, deliberação e fiscalização**.

- a. As reuniões, assembleias microrregionais e a votação em urna;
- b. Os Fóruns de Delegados do OP;
- c. As Comissões de Obras;
- d. O Conselho do Orçamento Participativo (COP).

As reuniões microrregionais (**instâncias informativas**) ficam responsáveis pela prestação de contas das obras retiradas na edição anterior, discussão de propostas iniciais, apresentação da metodologia, organização da mobilização, assim como, reunir-se com órgãos da administração a fim de compreender o funcionamento, regras e critérios para possibilitar a requisição de demandas.

As assembleias microrregionais e fórum de delegados (**instâncias deliberativas**) são encarregadas da apresentação, defesa pública e eleição das demandas pelos cidadãos para incorporar o Plano de Investimentos do ano seguinte; assim como elaborar a eleição de delegados por microrregião para composição dos Fóruns de delegados microrregionais e o Conselho do OP.

O Conselho do Orçamento Participativo (COP), os fóruns de delegados microrregionais e as comissões de obras (**instância de fiscalização**) são encarregados por organizar e controlar o processo de levantamento e eleição das demandas do ciclo do OP; bem como acompanhar e controlar a elaboração dos projetos, licitações e execução das obras.

3. As *instâncias comunitárias* têm a atribuição de arranjar a população e impulsionar os grupos para a participação e indicação de demandas de obras públicas à administração do município. Fazem parte as associações de moradores, entidades sociais e religiosas, conselhos de políticas públicas, movimentos populares e grupos informais.

É importante destacar o papel e importância de três “atores” no processo do OP. São eles: os *Fóruns de Delegados Microrregionais*, o *Conselho de Orçamento Participativo* e as *Comissões de Obras*. Explicitaremos um pouco como eles são formados e as atividades que desempenham.

Fóruns de Delegados Microrregionais: são compostos pelos conselheiros titulares, suplentes e mais 3 delegados da microrregião. São suas responsabilidades: propor e executar os critérios que irão definir as prioridades da cidade; eleger os conselheiros para o COP; organizar as Comissões de Obras por meio do incentivo a participação de moradores e entidades locais; marcar e mobilizar as reuniões preparatórias com delegados e comunidade. Ou seja, os Fóruns de Delegados Microrregionais são diretamente relacionados com o Conselho do Orçamento Participativo – uma vez que são os encarregados de definir os conselheiros – e com as Comissões de Obras – pois recai a eles a atividade

de organizar e mobilizar a participação e acontecimento das Comissões de Obras.

Conselho de Orçamento Participativo: é composto por um membro titular e um suplente por microrregião, isso é, quinze membros titulares e quinze suplentes. O COP tem uma direção colegiada que é formada por quatro conselheiros titulares, de microrregiões diferentes e eleitos pelos outros conselheiros por meio do voto ou aclamação e todos têm igual poder de votação. O propósito dessa instância é a de conduzir e orientar as discussões metodológicas da participação popular na ferramenta do OP; explicitar à população, através de reuniões e atividades regulares, o funcionamento do processo (seus aspectos técnicos, políticos, orçamentários); fiscalizar os demais conselheiros, assim como pressionar e verificar o cumprimento das decisões populares. Em suma, aconselhar, observar, fiscalizar os assuntos relativos ao OP, assim como impulsionar – fazendo uma ponte entre Estado e sociedade – a participação popular.

Comissão de Obras: fazem parte da sua constituição os delegados do OP, moradores das regiões das obras e representantes de entidades locais. São coordenados pelos *fóruns de delegados microrregionais* e responsáveis pelo acompanhamento do andamento das obras.

O ciclo anual do OP de Canoas se estrutura em etapas, como mostra o esquema abaixo:

Figura 7 – Ciclo anual do Orçamento Participativo (Canoas).



Fonte: Regimento Interno (2013-2014), elaboração da autora.

- I. *Etapa Preparatória:* Esse é o estágio inicial do ciclo do OP em Canoas, nele são organizadas reuniões (pela Secretaria Municipal das Relações Institucionais – SMRI) por microrregião. O objetivo é apresentar e debater sobre a metodologia do ciclo anual do OP e devem estar presentes os delegados, conselheiros do OP, lideranças comunitárias e sociais e subprefeitura.
- II. *Inscrição das Demandas:* Ainda marcando o início das atividades do ciclo anual do OP, nessa etapa são inscritas as obras para cada microrregião e uma obra para a cidade, vinculadas ao Projeto Estratégico do Governo. Vale ressaltar que a inscrição de demandas pode ser requerida por qualquer residente do município e para cada demanda deve haver ao menos um candidato a delegado da obra. O período, local e horário para essa atividade são predeterminados por edital e divulgados em cada ciclo do OP.
- III. *Avaliação Técnica:* Há, nesse momento, uma análise técnica, jurídica e financeira das demandas inscritas. Isso é, analisa-se o real custo e viabilidade de materialização das obras, dentro das condições impostas anteriormente, para que então o Fórum de Delegados possa fazer o arranjo das demandas que irão para votação.
- IV. *1ª rodada:* Aqui é decidido, através das assembleias públicas, uma das duas obras disponibilizadas para cada microrregião e são indicadas mais cinco para deliberação, na 2ª rodada, da segunda obra. Importante dizer que o valor destinado para cada microrregião é de um milhão de reais, dessa forma, cada uma das duas obras recebe a quantia de quinhentos mil reais, não podendo ultrapassar esse valor. Nessa etapa, cada cidadão, com idade superior a dezesseis anos, tem direito a um voto.
- V. *2ª rodada:* Dentre as cinco obras designadas para votação na 1ª rodada, nesse estágio do ciclo, é decidida a segunda obra por votação em urna, para cada microrregião.
- VI. *OP Canoas Digital:* Através da interface socioestatal denominada “Ágora em Rede” (cujo funcionamento se dá por votação online, através de um site disponibilizado pela prefeitura) é decidida, dentre as obras que passaram pelo crivo da avaliação técnica, a Obra da Cidade.

Desde de sua implementação, em 2011, quatro foram as Obras da Cidade deliberadas pelo Orçamento Participativo, foram elas:

2011-2012: Foi escolhido, no primeiro ano, a criação de um Centro de Comercialização da Economia Solidária, com 578 votos²⁰.

2012-2013: A aquisição de equipamentos para o Hospital Nossa Senhora das Graças (HNSG) foi a vitoriosa na disputa do OP Digital, com 715 votos²¹.

2013-2014: Foi deliberada a construção de um prédio para radioterapia no HNSG como Obra da Cidade nesse ano, a demanda venceu com 1.846 votos²².

2014-2015: Esse é o último ano que encontramos informações sobre as Obras da Cidade escolhidas pela população canoense. Nesse ano a construção de uma sede da APAE foi a elegida com 4381 votos²³.

Dessa maneira, através da ciência do desenho institucional do Orçamento Participativo de Canoas, podemos compreender que há algumas especificidades em seu funcionamento. Seja pela rede que o conecta às outras 12 interfaces socioestatais. Como também pelo papel dos delegados, que o difere do modelo inicial (Porto Alegre), tal como aponta o ex-Prefeito Jairo Jorge em entrevista:

Mas também olhando criticamente a experiência de Porto Alegre, por ter vivido lá, eu percebi que havia uma democracia representativa dentro da democracia participativa, os delegados eles se apoderavam, digamos assim, da representação. Então, elegia-se o delegado, o delegado é quem tinha o papel de votar as obras, aqui nós subvertemos isso. A partir da experiência de Porto Alegre houve uma cristalização dos delegados, uma formação de uma certa casta, muitos anos da democracia participativa em Porto Alegre, se criou uma casta e os delegados acabaram se tornando novos vereadores. (...) aqui a comunidade, os

²⁰Informação obtida através do site: <http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/id/1245>. Acessado em: março/2017.

²¹Informação obtida através do site: <http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/id/114845>. Acessado em: março/2017.

²²Informação obtida através do site: <http://www.canoas.rs.gov.br/site/noticia/visualizar/id/114845>.> Acessado em: março de 2017.

²³Informação obtida através do site: <http://www.diariodecanoas.com.br/conteudo/2015/03/noticias/regiao/141124-sede-da-apae-e-eleita-a-obra-da-cidade.html>. Acessado em: março de 2017.

cidadãos, apresentam as obras, é feita uma análise técnica dessas obras, e as pessoas votam nas obras, não nos delegados. Os delegados são eleitos para fiscalizar as obras, o objetivo são as obras, isso permite uma alternância de pessoas.

O aumento das microrregiões, assim como a forma como a cidade foi dividida e nomeada também pode ser compreendido como uma característica específica da experiência da cidade.

Tanto que os nossos materiais aqui, das plenárias de serviço, que são por quadrantes (4 regiões) foi primeiramente de recuperar o nome das comunidades históricas dentro do bairro, isso valeu muito para o processo da mobilização, porque as pessoas se reconhecem, se sentem convocados, aí não é o líder que está puxando, mas uma comunidade que está sendo provocada a participar. Então, são elementos das categorias sociológicas muito importantes. Nunca esqueço uma noite, numa plenária de serviço, um senhor de uns 80 anos pegou o microfone e agradeceu, não porque o prefeito tinha feito isso ou aquilo, mas porque a comunidade que ele era morador há mais de 50 anos nunca tinha sido chamada pelo nome original. (Entrevista realizada em agosto de 2016 com Célio Piovezan).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Concluo esse trabalho com muita vontade de continuar pesquisando sobre o tema para buscar compreender as especificidades que não puderam ser avançadas aqui, visto a complexidade da temática e às dificuldades encontradas ao longo do caminho. Uma delas foi o contratempo para obter informações no decorrer da pesquisa de campo, visto que só foi possível ir a Canoas, para realizar as entrevistas e buscar por material, em agosto de 2016. Nesse mês as prefeituras já estavam proibidas, pelo Tribunal Regional Eleitoral, de qualquer atividade que pudesse ser interpretada como “publicidade institucional”. Assim, o nosso acesso a certos materiais ficaram prejudicados, bem como a realização de entrevistas com alguns atores do governo – que estavam afastados ou impossibilitados de nos receberem.

Além disso, vale ressaltar que há muito material sobre Orçamento Participativo, isso é, desde o final da década de 1980, muitos autores se propuseram a escrever sobre o OP, porém não foi possível encontrar nenhum trabalho acadêmico já publicado sobre esse programa de governo em Canoas. Ou seja, a inovação proposta nesse trabalho nos traz alguns percalços por falta de trabalhos como base de apoio.

Visto todas essas complicações, o trabalho se propôs a ser uma análise mais descritiva do Orçamento Participativo do município de Canoas, isso é, abrir as portas para oportunizar e auxiliar futuras pesquisas mais aprofundadas.

Para isso nós iniciamos apresentando, de maneira sintética, a importância da sociedade civil e de instrumentos e setores político-institucionais, como a Constituição de 1988 e o PT, na quebra com a maneira mais “tradicional” de fazer política, por meio da implementação de Instituições Participativas que permitem o engajamento da população nas decisões governamentais. Dentre elas, destacamos que o OP tem recebido tratamento especial na literatura, em função de abrir, à população, a possibilidade de incidir nos gastos públicos. Vimos também que, embora Porto Alegre seja considerado o modelo exemplar de Orçamento Participativo, tendo sido a principal influência na adoção do OP de Canoas, esta cidade tem inovado, e se destacado, tanto no plano nacional como internacional. Entre as novidades, destacamos a ampliação das interfaces socioestatais no município, e que insere o OP em um sistema de participação. Além disso, ressaltamos as inovações metodológicas, tanto no que diz respeito ao processo de distribuição dos recursos, por meio da ampliação das microrregiões, e que se destinou a beneficiar setores mais carentes da população, quanto pela reconfiguração

do papel dos delegados, agora mais voltados para a fiscalização das obras, buscando dar maior oportunidade de escolha aos cidadãos.

Diante das inovações encontradas, fica uma pergunta a ser melhor explorada na continuidade deste trabalho: o que explicaria a derrota da candidata²⁴ do ex-prefeito Jairo Jorge nas últimas eleições? Em que pese a importância do contexto político mais amplo do país, com todos os desgastes sofridos pelo PT, pensamos que é necessário encontrarmos também elementos locais para a compreensão desse fenômeno. Entre as hipóteses, ressaltamos, por um lado, o fato de o candidato vencedor Luiz Carlos Busato (PTB) ter feito parte da base de apoio do governo anterior (uma vez que seu partido era base da gestão da prefeitura), o que implica em algum grau de continuidade com os programas desenvolvidos. Por outro lado, a própria instituição de diferentes modalidades de interfaces socioestatais pode ter um efeito negativo no envolvimento da população junto ao OP. A queda na taxa de participação junto ao OP a partir de 2014 (dados apresentados anteriormente) pode ser considerada um indicador importante, neste sentido.

²⁴ Beth Colombo (PRB), foi vice-prefeita nas duas gestões do governo chefiado por Jairo Jorge.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALLEGRETI, G.; HERZBERG, C. **El retorno de las carabelas: Los presupuestos participativos de Latinoamérica en el contexto europeo.** En Transnational Institute y Fundación de Investigaciones Marxistas. Ámsterdam-Madrid, 2004.

AVRITZER, L. **Instituições participativas e desenho institucional.** Opinião Pública (UNICAMP), v. 14, p. 43-64, 2008.

_____. **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010. v.3. 470p.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo.** São Paulo: Cortez, 2003.

BITENCOURT, R. **Os efeitos das mudanças de governo no Orçamento Participativo do município de Biguaçu/SC – 2001/2014.** Florianópolis, SC, 2015. TCC (Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Ciências Sociais.

CORTES, S. M. V. **As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros.** In: PIRES, R. R. (Org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: IPEA, 2011, v.7, p. 137-150.

FEDOZZI, L. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre: análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas.** Tomo Ed., 2007.

FONSECA, I.; REZENDE, R.; OLIVEIRA, M.; PEREIRA, A. **Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal.** Revista do Serviço Público, v. 64, nº 1, p. 7-29, jan./mar. 2013.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **De Província de São Pedro a Estado do Rio Grande do Sul – censos do RS – 1803 – 1950.** Porto Alegre, 1981.

FUNG, A. **Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and its Future.** Public Administration Review, 2015.

GAMALHO, N.P; HEIDRICH, A. L. "**Percursos entre centralidades, periferias, ocupações e vilas: as representações do espaço de jovens do Guajuviras- Canoas/RS.**" Mouseion 19 (2014): 127-147.

_____. "**As Tensões entre Estratégias e Táticas na Produção do Bairro Popular. Reflexões sobre o bairro Guajuviras-Canoas (RS)**". Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul, n. 25, p. 9-30, 2015.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais.** Rio de Janeiro, 2007

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. **Globalização contra-hegemônica e orçamentos participativos.** Um perfil das cidades gaúchas executoras da proposta (2009/2012). Porto Alegre: PPGP, 2013, 22 p. (Texto para Discussão, n. 1)

INSTITUTO CANOAS XXI. **Estado da Cidade: um retrato de Canoas.** Canoas: Secretaria Especial de Comunicação, 2011.

_____. **Estado da Cidade: um retrato de Canoas.** Canoas: Secretaria Especial de Comunicação, 2012.

_____. **Estado da Cidade: um retrato de Canoas.** Canoas: Secretaria Especial de Comunicação, 2014.

_____. **Estado da Cidade: um retrato de Canoas.** Canoas: Secretaria Especial de Comunicação, 2016.

JORGE, Jairo. **Radicalizar a democracia.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2014.

LOPEZ, F.; PIRES, R. R. **Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas.** In: Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: IPEA, 2010

LONG, N. The Multiple Optic of Interface Analysis. Background Paper on Interface Analysis, UNESCO,1999.

LÜCHMANN, L. H. H., BORBA, J. (Orgs) Orçamento participativo: análise das experiências desenvolvidas em Santa Catarina. Fpolis: Insular, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. **25 anos de Orçamento Participativo**: algumas reflexões analíticas. Política & Sociedade, Florianópolis, v. 13, n. 28, set/dez 2014.

_____. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – UNICAMP, Campinas, 2002.

_____. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno crh**, v. 21, n. 52, 2008

PIRES, C. L. Z; SIMÃO, A. R. F; POZZER, K. M. P. **“Representações Espaciais, Juventude e Periferia: Guajuvira/Canoas/RS e seus desafios urbanos”**. Revista FSA, Teresina, v.10, n.1, art.7, p. 118-38, jan./mar. 2013.

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. **Para além da participação**: interfaces socioestatais no governo federal. Lua Nova, v. 93, p. 61-91, 2014.

RODRIGUES, P.; GUGLIANO, A. **Entre a participação e a representação**: diferenças e semelhanças entre os orçamentos participativos na região metropolitana de Porto Alegre (RMPA). **Perspectivas em políticas públicas. Belo Horizonte, MG. Vol. 8, n. 15 (jan./jun. 2015), p. 41-62**, 2015.

ROMÃO, W. **Conselheiros do Orçamento Participativo nas franjas da sociedade política**. Lua Nova, São Paulo, n. 84, 219-244, 2011

SCHERER-WARREN, Ilse; LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn (org). **147 Movimentos sociais e participação**: abordagens e experiências no Brasil e na América Latina. Florianópolis, Ed. UFSC, 2011.

SILVA, M. K. **Dos casos aos tipos**: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas. In: PIRES, R. R. (Org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, v. 7

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A. **Modelos transnacionais de participação cidadã: o caso do orçamento participativo**. Sociologias, v. 14, n. 30, 2012.

TEIXEIRA, A.; SOUZA, C.; LIMA, P. **Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

SOUZA, L. **Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais**. Lua Nova, 2011, n. 84, 2011.

VENTURELLI, G. **Orçamento Participativo e Teoria Democrática Contemporânea: entre participação e representação**. Florianópolis, SC, 2016. TCC (Graduação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Curso de Ciências Sociais.

WAMPLER, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?** Opin Publica, Campinas, v. 14, n. 1, p. 65- 95, Junho, 2008 Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100003&lng=en&nrm=iso>. Acessado 06 de Agosto de 2016.