

Planejamento Estratégico Situacional e Orçamento Participativo: uma tentativa de aproximação.

Macagnan Isis, Winckler Juliane y Sarmento Rossana.

Cita:

Macagnan Isis, Winckler Juliane y Sarmento Rossana (2010).
Planejamento Estratégico Situacional e Orçamento Participativo: uma tentativa de aproximação. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/482>

Metodologia do Planejamento Estratégico Situacional e Orçamento Participativo: uma tentativa de aproximação

Área Temática: Estado, Administración y Políticas Públicas

Isis Padilha Macagnan¹

Juliane Meira Winckler²

Rossana Machado Sarmento³

Sumário: Introdução, 1. Histórico Planejamento, 2. Planejamento Estratégico Situacional, 3. Políticas de Governo, Políticas de Estado, Políticas Públicas, 4. Histórico Orçamento Participativo, 5. Entrevistas, Considerações Finais, Referências Bibliográficas, Apêndices.

Resumo

O Planejamento Estratégico Situacional (PES), de Carlos Matus, é uma metodologia participativa que considera cenários complexos. O Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre é uma prática importante na consolidação da democracia participativa. Nele a população tem espaço para reivindicar ações e definir prioridades de investimento na cidade. Porém, o OP apesar de ser uma política pública conhecida e reconhecida, não tem planejamento a longo prazo, o que restringe suas decisões ao imediatismo. Neste artigo, há a tentativa de aproximação do PES e do OP, no intuito de formalizar e repensar o programa, construindo possibilidade de mais efetividade de suas ações.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, PES, Planejamento, Metodologia.

¹ Acadêmica de Administração: Sistemas e Serviços de Saúde – Uergs – isismacagnan@hotmail.com.

² Acadêmica de Administração: Sistemas e Serviços de Saúde – Uergs – juwinckler@gmail.com.

³ Bacharel de Administração: Sistemas e Serviços de Saúde – Uergs – ro_sarmento@yahoo.com.br.

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010.

Introdução

As práticas de planejamento no setor público são cada vez mais necessárias, uma vez que prevêem ações e tentam diminuir erros na aplicação, atingindo melhor os objetivos fim do Estado, o bem-estar da sociedade e da sua população. O planejamento tradicional, tecnocrata e centralizado, no entanto, é muito limitado, pois desconsidera conhecimentos populares, vivências, e limita o número de atores envolvidos no planejamento. Distanciando ainda mais, o que se define por planejar do conhecimento e práticas populares.

O Planejamento Estratégico Situacional (PES), como metodologia participativa de planejamento, incorpora mais atores em suas decisões, mesmo que em etapa tardia, e considera o cenário complexo em que o planejamento de uma cidade, ou de um grande programa se insere. Assim, o PES, promove a educação continuada e participação, politizando seus envolvidos, e considerando opiniões diversas na tomada de decisão.

O Orçamento Participativo (OP), em Porto Alegre é um importante programa, que possibilita a população definir prioridades de investimento para a cidade como um todo, possibilitando a participação de todos, e construindo uma cidade mais próxima de sua população. No entanto, o OP carece de formalização quanto Política Pública, e sua prática é desprovida de ferramenta de planejamento. Assim, o OP define investimentos de forma imediatista, sem pensar estrategicamente no bem-estar da população, e ter ações a longo prazo.

O PES, que já é orientação para o planejamento em saúde no Brasil, poderia orientar e auxiliar na consolidação do OP, incluindo técnica, ferramentas, e possibilitando uma maior efetividade de ação do programa.

Por meio de exploração documental, de entrevistas semi-estruturadas o artigo discorre sobre o Orçamento Participativo, na tentativa de aproximá-lo do Planejamento Estratégico Situacional de Carlos Matus.

Histórico do planejamento

O ato de planejar existe desde muito tempo, desde o instante que o ser humano iniciou a pensar, e assim passou a necessitar de subsídios para auxiliar na tomada de decisão. Com o desenvolver da sociedade, essa necessidade se intensifica, em virtude das relações que passam a ser construídas, assim cria-se a demanda por critérios científicos para auxiliar no processo.

Na sociedade atual, onde o processo de Globalização⁴ tem influência direta na interdependência entre os países, que tornou as relações cada vez mais complexas, o planejamento surge com imperativo para o desenvolvimento social, político e econômico de um Estado, principalmente no que se refere a elaboração de políticas públicas.

Contudo, planejamento

[...] não é outra coisa que tentar submeter à nossa vontade o curso encadeado dos acontecimentos cotidianos, os quais determinam uma direção e uma velocidade à mudança que inevitavelmente experimenta um país em decorrência de nossas ações. Mas não só de ações. Os outros também tentam conduzir e, às vezes, com mais êxito que nós⁵.

Assim, o que distingue um planejamento de outro é, no que tange a forma, como ele é pensado, podendo ser dividido em dois grandes grupos, o planejamento tradicional e o planejamento estratégico, sendo que o último subdividiu-se em: Planejamento Estratégico

⁴ Entendido enquanto processo histórico (1980 - 1990) e político (de construção humana).

⁵ MATUS, Carlos. **Política, Planejamento & Governo**. 3º Ed. Brasília: IPEA, 1997. Tomo I, p.9.

Situacional (PES), Planejamento Estratégico Participativo (PEP), Método Altair de Planificação Popular (MAPP) e Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos (ZOOB).

O planejamento tradicional é tido como conservador, e também

[...]tende a assumir um ponto de vista estático, mesmo quando objetiva a longo prazo [...] Baseia-se em uma análise de estrutura e funcionamento internos da organização, não considerando às solicitações atuais e futuras desse meio.⁶

Em síntese, o planejamento tradicional é centralizador, rígido, tecnocrático, normativo e determinista. Leva em consideração apenas um ator, o restante são os agentes, com comportamento incerto e por isso não são levados em conta, e não traz a sociedade para participar. Ademais, considera-se o cenário em que está inserido, fechado, onde o tomador de decisão age sozinho. Em geral, a pessoa que elabora o plano, está distanciada da que implementa, não havendo comunicação entre as partes durante ambos os processos. Assim é considerada uma realidade, uma única solução, um único cenário futuro, pois as variáveis que o ator não controla não são consideradas para a análise. A ação é de pura predição do futuro.

Já os métodos de planejamento estratégico – PES, PEP e MAPP – visa ser “um processo contínuo e sistemático para a tomada de decisões, em que os planos são permanentemente revistos conforme as circunstâncias vão evoluindo, e não segundo um calendário pré estabelecido”⁷. Portanto, esses métodos superam algumas das características do planejamento tradicional, torna-se dinâmico, descentralizador, flexível e sobre tudo, possui mais de um ator. No que se refere à elaboração de cenário, o planejamento estratégico aponta para vários cenários possíveis, deixando de ser predição, passando a previsão do futuro. A participação social nesse planejamento passa a existir, e o que diferencia um método do outro, basicamente, é onde está inserida essa participação, em qual parte do processo. Além do que, nesses, normalmente, o elaborador e o implementador trabalham junto no decorrer do planejamento.

O Planejamento Estratégico Situacional foi desenvolvido por Carlos Matus, que segundo o autor é ideal para o nível de direção central, além de ser “um método e uma teoria de *Planejamento Estratégico Público*”⁸. O PES, ao contrário do planejamento tradicional, consegue lidar com a realidade social, onde o tipo de problema encontrado é quase-estruturado, que se enquadra no sistema de incerteza dura, onde

Sei que *não posso conhecer* o futuro. Mas posso planejar com cenários não-bem-estruturados e com planos de contingência para enfrentar as surpresas. Tanto o erro humano quanto o erro por ignorância são muito abrangentes. Meu plano é uma aposta.⁹

Em resumo, e PES é um método que procura fazer mediações entre o passado e o futuro, entre o conhecimento e a ação, desenvolvendo com isso, a capacidade de lidar com as surpresas, pois tem consciência da necessidade de prever possibilidades, uma vez que o planejamento está inserido em um contexto de jogo social complexo. Além de levar em consideração a participação, mesmo que no final do processo.

Como derivação do PES, surge o Planejamento Estratégico Participativo, PEP, que possui como principal diferença trazer a participação social para o início do processo, ou seja, enquanto no PES o ator é um agente político, no PEP são pessoas envolvidas no problema.

Metodologicamente, esse planejamento é mais simples, inclusive no que se refere à linguagem, tenta apenas diminuir a burocracia. Assim, esse processo busca a emancipação do cidadão, na medida em que percebe que ela também é ator no processo, contribuindo para o plano de ação, para que cada uma exerça o controle. Outra questão é que

⁶ Material de aula 2009. cap , p.26.

⁷ *Idem*, cap 2, p.28.

⁸ HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1996. p.22.

⁹ *Idem*, p.59.

O processo de planejamento participativo, quando instaurado, tende a permanecer nas comunidades, pois é da própria natureza do processo social que novos problemas e novas necessidades surjam à medida que determinadas situações-problemas encontrem soluções.¹⁰

Por fim, o Método Altair de Planificação Popular também é um método derivado do PES. Contudo, serve para enfrentar problemas prático-operacional, com menor complexidade. Foi criado em 1994 para solucionar questões pontuais, indicado para “planificação de ações regionais e locais”¹¹. Ele não exige fluxos, nem explicação detalhada dos problemas, e entende que todos os cidadãos são legítimos para participar, ademais

É simples e criativo, elaborado com o objetivo de viabilizar a planificação a partir de uma base popular. Favorece o comprometimento da comunidade e de suas lideranças com a análise e enfrentamento de seus problemas em contraposição à atitude de geradores de demandas e de soluções. Porém deve ser encarado como um método limitado à natureza e complexidade dos problemas.

Dentre os planejamentos supracitados, optou-se por aproximar ao Orçamento Participativo (OP), o Planejamento Estratégico Situacional. Pois o PES, além de nascer com o intuito de ser uma ferramenta para a gestão pública, já é utilizada, mesmo que teoricamente, para balizar outras áreas da Administração Pública Brasileira, que têm como objetivo formular e implementar políticas públicas, como por exemplo, na área da saúde. Também, o PES foi desenvolvido para ser utilizado em realidades complexas e macro, como é o caso do OP, que tem por objetivo definir os rumos do orçamento do município. Outra razão para essa aproximação é o fator social, onde há a previsão de outros atores inclusos no processo, mesmo que tardiamente.

2. PES

O Planejamento Estratégico Situacional, criado por Carlos Matus, surge como um método pensado e desenvolvido para a Administração Pública, e que busca ser uma superação do planejamento tradicional, conforme se percebe no quadro 1, que faz um comparativo entre ambos os planejamentos.

Quadro 1 - Características Planejamento Tradicional e PES

PLANEJAMENTO TRADICIONAL	PES
Determinista (predições certas)	Indeterminista (predições incertas)
Objetivo (diagnóstico)	Subjetivo (apreciação situacional)
Predições únicas	Várias apostas em cenários
Plano por setores	Plano por problemas
Certeza	Incerteza e surpresas
Cálculo técnico	Cálculo tecnopolítico
Os sujeitos são agentes	Os sujeitos são atores
Sistema fechado (metas únicas)	Sistema aberto (várias possibilidades)
Teoria do controle de um sistema	Teoria da participação em um jogo

Fonte: O método PES – Roteiro de Análise Teórica (Material elaborado para o curso “Governo e Planejamento” FUNDAP – Fundación Altair).¹²

Para Matus, principalmente no que tange a governos latinoamericanos, nas práticas de governo, há a ausência de método, como planejamento, além de prevalecer a improvisação. Essa improvisação baseia-se em matrizes de planejamento tradicional, o que acaba por

¹⁰ Material, 2009, cap 2, p.34.

¹¹ TRANCREDI, Francisco Bernardini. **Planejamento em Saúde**. Francisco Bernardini Trancredi, Susana Rosa Lopes Barrios, José Henrique Germann Ferreira – São Paulo : Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998, v.2, p. 29.

¹² Apud TRANCREDI, 1998.p.29.

debilitar a informação.¹³ Algumas dessas matrizes destacadas é a tecnocracia presente no planejamento tradicional, que acaba por afastar o elaborador daquele que implementa, além de, na maioria dos casos, o elaborador está distanciado da realidade para qual irá deliberar, o que pode causar o insulamento burocrático¹⁴, por isso a importância da participação de outros atores no processo.

O PES adéqua-se a um sistema de incerteza dura, o 4 modelo de sistema epistemológico, sugeridos por Matus, quadro 2.

Quadro 2 – Modelos Epistemológicos

MODELOS DE SISTEMAS	CARACTERÍSTICAS	TIPO DE PROBLEMA
I – Determinista puro	Um só passado, um só futuro, segue somente leis. A predição exata é possível. Ex.: movimento de um astro em órbita.	Bem-estruturado
II – Estocástico	Segue leis probabilísticas, a cada possibilidade é associada uma probabilidade conhecida. Ex.: leis de Mendel sobre hereditariedade.	Bem-estruturado
III – Incerteza quantitativa	As possibilidades podem ser enumeradas, mas não é possível atribuir-lhes uma probabilidade objetiva. Ex.: no jogo do coelho num círculo de 10 casinhas, sabe-se o número de possibilidades, mas não a probabilidade de ele entrar em cada casa.	Bem-estruturado
IV – Incerteza dura	Somente algumas possibilidades podem ser enumeradas e não é possível atribuir nenhuma probabilidade objetiva. Ex.: qualquer prognóstico sobre o futuro dentro do contexto social.	Quase-estruturado

Fonte: O método PES – Roteiro de Análise Teórica (Material elaborado para o curso “Governo e Planejamento” FUNDAP – Fundación Altair).¹⁵

Esse quadro, auxilia a entender a crítica do autor ao planejamento tradicional. Para Calos Matus, esse planejamento é concebido a partir do modelo I, Determinista Puro, e aplicado no modelo IV, de Incerteza Dura. Já o PES é concebido no modelo IV, o que proporciona uma melhor entendimento da realidade social.

¹³ MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente : governantes governados**. São Paulo: Fundap, 1997.

¹⁴ Quando o servidor não enxerga o cidadão, sendo que este último é o fim da administração Pública, e não o servidor.

¹⁵ *Apud* TRANCREDi, 1998.p.30.

Mas, não basta o estar inserido nesse contexto para colocar em prática o PES. O gestor também deve estar ciente de suas relações no Triângulo de Governo. Esse possui em cada uma dos vértices as seguintes variáveis:

- Governabilidade: o grau de influencia que o gestor possui sobre outros atores em relação aos que não possui. Para que consiga executar um projeto é necessário ter governabilidade positiva, ou seja, possuir maior grau de governabilidade
- Projeto de governo: é a seleção de problemas que o gestor, ator, está disposta a enfrentar
- Capacidade de Governo: o que o gestor possui de técnicas, experiência, capacidade pessoal e institucional de governo, para viabilizar suas ações.

Essas três variáveis se interrelacionam e não são independentes, pois se há o “rompimento” de um dos vértices, ocasionará uma resultado negativo pó outro, elas são interdependentes.

Há também, a necessidade do resultado da ação do governo ser ordenado, para isso, Matus propõe três Balanços, que ele realizará a analogia à cintos: Balanço de Gestão Política, que “sintetiza os resultados positivos e negativos alcançados no âmbito específico que dá ou nega resposta às demandas políticas dos atores sociais e da população em geral”¹⁶; Balanço Macroeconômico, que

registra em seus benefícios e custos, as conseqüências políticas do manejo macroeconômico e os resultados econômicos alcançados nas condições políticas vigentes, dentro os quais se destacam o crescimento econômico, o emprego, o bem-estar material, o equilíbrio do comércio exterior e a taxa de inflação;¹⁷

E também o Balanço de Intercâmbio de Problemas Específicos, que “refere-se ao saldo de efeitos políticos positivos ou negativos, gerada pelo enfrentamento dos problemas específicos valorizados pela população”¹⁸.

Para analisar esses balanços, Matus, analisa dois critérios, que foram desenvolvidos por Max Weber: a eficácia formal ou técnica, que corresponde a problemas específicos de cada balanço; e eficácia material ou política, que corresponde a necessidade de considerar o poder político como um recurso escasso¹⁹. Assim, para gerar o Balanço Geral, adota-se sinais positivo e negativo para os balanços nesses critérios, para um bom resultado das busca-se um Balanço Geral Positivo. O autor afirma que para se alcançar esse balanço, há a necessidade de um manejo dos cintos, balanços, onde nunca se deve apertar um sem afrouxar outro “nunca é necessário apertar os três cintos e sempre há a possibilidade racional das compensações, porque cada balanço requer o manejo de uma diferente recurso escasso”²⁰. Esse entendimento da realidade onde o gestor, o Governo está inserido, proporciona uma melhor entendimento do cenário presente, um acúmulo de conhecimento, que permite uma melhor aplicação do PES.

No que se refere ao método do Planejamento Estratégico Situacional, Matus defino quatro momentos para o PES:

- Momento 1 – Explicativo: que consiste na análise do ator que planeja, identificação e seleção de problemas, fluxos de explicação dos problemas com cadeias causais (nós críticos) e árvore de resultados. É uma análise da situação. Quem o faz é o ator que planeja.
- Momento 2 – Normativo (Operacional): desenho das ações e/ou projetos. Construção de cenários. É um momento político, onde quem o realiza são apenas os principais gestores.

¹⁶ HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus**. São Paulo: FUNDAP, 1996. p.105.

¹⁷ *Idem*, p.105-106.

¹⁸ *Ibidem*, p.106.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *Ibidem*, p.110.

- Momento 3 – Estratégico: consiste na análise dos atores sociais e na definição da melhor estratégia possível.
- Momento 4 – Tácito – Operacional (Sistema de Gestão): é o funcionamento da agenda de gestão, da prestação de contas e da participação dos atores envolvidos. Em síntese, é o gerenciamento do cotidiano e a análise de conjuntura.

Esses momentos são a síntese do PES, que possui como forma de aplicação do método:

1. Identificação, seleção e priorização dos problemas: a análise da situação, levando em consideração os seguintes critérios:
 - Valor político
 - Tempo de maturação dos resultados
 - Vetor de recursos X vetor atores (e suas recursos)
 - Governabilidade sobre o problema
 - Reposta dos atores
 - Custo de postergação
 - Exigência de inovação e continuidade
 - Impacto Regional
 - Impacto sobre o Balanço Político de Gestão ao término do governo.
2. Descrição do problema: VDP – Valor de Descrição do Problema.
3. Explicação do problema: causas do VDP e distinção entre nó explicativo (causa) e nó crítico (todo nó que possui alto impacto sobre o VDP).
4. Definição da situação objetivo: quais os resultados esperados, ao mexer nos nós críticos e VDP
5. Identificação das operações necessárias ao enfrentamento do problema: corresponde as áreas que o ator não possui mais governabilidade, que depende de outros atores também.
6. Análise de viabilidade: levantamento das motivação que cada ator possui em relação as ações desenhadas.
7. Implementação: definição do modelo de gestão e como acompanhá-lo.²¹

O PES desenvolve-se como um método de governo, tendo o intuito de ser uma ferramenta de qualidade para a Gestão Pública, principalmente no que se refere a elaboração de políticas públicas, assim definindo e alocando, em parceria com outros atores, as melhores ações para o desenvolvimento social, econômico e político da sociedade.

3. Políticas de Governo, Políticas de Estado, Políticas Públicas

A definição de uma política como de Governo, de Estado ou Pública a diferencia em gênero e grau, e sua priorização enquanto necessidade advinda da vontade de uns, de muitos, de lados, de todos, enfim, sua qualificação define a forma, a vontade e o esforço em aplicá-la.

A cientista Celina Souza, em seu artigo “Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas”²², parafraseia autores na definição do que são Políticas Públicas, segundo Mead, Políticas Públicas são “como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”²³, segundo Lowi *apud* Rezende “é uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”²⁴. Assim, uma Política Pública, por intermédio de ser governantes, deve impactar e influenciar a

²¹TRANCREDI, 1998.

²² SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas**. Cap. 2 .: HOCHMAN, Gilberto; ARETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Orgs.) Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: FIOCRUZ, 2007.

²³ Apud. MEAD, L. M. **Public policy: vision, potential, limits**. 1995

²⁴ Apud. LOWI, T. **Four systems of policy, politics, and choice**. Public Administration Review, 1972.

vida dos cidadãos. Para Celina “muitas definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas”²⁵, e críticos dessa definição argumentam que essas definições ignoram a essência da política pública, que é o “embate em torno de idéias e interesses”²⁶. Essas definições tradicionais de Políticas Públicas, são criticadas, também

Por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.²⁷

Portanto, incluindo cooperação e inclusão de outros grupos sociais ou não, a política pública se dá nos governos. E essas inclusões de outros atores dependem da forma como as políticas públicas são formuladas, e quem esta incluso neste planejamento e decisões. As metodologias empregadas definem o caráter mais normativo ou participativo desse planejamento. O fato é que Políticas Públicas repercutem na sociedade, na economia e no cotidiano, e quem formula-as tem esse poder de interferir nessas relações e impactos.

Celina, pautando Bachrach e Baratz, que a mais de 40 anos fizeram um estudo que provava que não fazer nada em relação a um problema também é um forma de política pública²⁸, pois essa não intervenção também reflete nas relações sociais e no ambiente em que ocorre. Então, quando se põem em prática uma ação, ou se deixa de por em prática, isso também configura em uma Política Pública.

Políticas Públicas, pensadas enquanto práticas devem perpassar o planejamento, com formulação, acompanhamento da ação e resultado. Assim, políticas públicas e planejamento não se dissociam, sendo política pública uma ação dependente de uma vontade, e o planejamento dependente da corrente teórica que o aborda. Assim, se a corrente for mais normativa, será um planejamento tradicional, centralizado e autoritário, e se a corrente for participativa, será mais abrangente, com mais atores envolvidos e espaços de debate e discussão.

A Política Pública é a Política de Governo, portanto, pois é uma decisão desta a sua elaboração, implementação, formas de fazê-lo ou a apatia dos fatos.

As Políticas de Governo, segundo Paulo Roberto de Almeida

Com efeito, determinadas políticas, seguidas por um governo específico, num dado momento da trajetória política de um país, podem corresponder à expressão da chamada “vontade nacional”, dado que contêm certo número de elementos objetivos que podem entrar na categoria dos sistêmicos ou estruturais, respondendo, portanto, ao que normalmente se designa como política de Estado. Alternativamente, porém, ela pode expressar tão somente a vontade passageira de um governo ocasional, numa conjuntura precisa, geralmente limitada no tempo, da vida política desse mesmo país, o que a coloca na classe das orientações passageiras ou circunstanciais.²⁹

Essas Políticas de Governo, pela sua “vontade nacional”, são normatizadas, pelos Legislativos ou Executivos dos Poderes, como forma de formalizar e “dar vida longa” a essas políticas.

²⁵ SOUZA, 2007.

²⁶ SOUZA, 2007.

²⁷ SOUZA, 2007.

²⁸ SOUZA, 2007. p. 68.

²⁹ ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Sobre Políticas de Governo e Políticas de Estado: distinções necessárias.** De agosto de 2009. Disponível em: < <http://www.imil.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>. Acesso em: 25 de janeiro de 2010.

Políticas podem ser de três naturezas, segundo Marco Aurélio Nogueira, sendo Política dos Políticos, a política com pouca políticas, onde está política é utilizada com vistas ao poder, sua manutenção, conservação ou destruição, é a política popularmente conhecida, como clientelista e populista. E essa Política dos Políticos

está permanentemente submetida ao risco de uma contrafação [...] a qualquer momento, ela pode se converter em política dos politiqueiros, concentrada no truque, nas promessas, na luta entre facções e grupelhos, no eleitoralismo, em suma, na política miúda, parcial, corriqueira. Quando isso se dá, a política passa a usar armas típicas a intriga [...] deixando em plano secundário o debate público, os princípios, a coerência.³⁰

A segunda política descrita por Marco Nogueira, é a Política dos Cidadãos, concentrada na busca do bem comum, que valoriza o diálogo, o consenso, e a “comunicação, na defesa da crítica e da participação, na transparência e da integridade, numa operação que se volta para uma aposta na inesgotável capacidade criativa dos homens”³¹. O protagonista, então, é mais um grupo, uma comunidade, um movimento, do que uma personalidade, sendo “um elemento completo da sociedade no qual já se tenha iniciado a concretização de uma vontade coletiva reconhecida e fundamentada parcialmente na ação”³². Nesta política “prevalece o debate público e a participação democrática”³³. E, portando, recorre ao conceito grego de democracia, tendo em vista a prática educativa, a valorização do diálogo, dedicada “à formação integral do homem. Educação para a cidadania [...] O cidadão educado é ao mesmo tempo um educador”³⁴.

Essas duas Políticas, dos Políticos e dos Cidadão “podem se combinar de diferentes maneiras e dar origem a outros tantos tipos mistos e intermediários [...] as duas políticas são como faces de uma mesma moeda: não vivem uma sem outra e alimentam-se reciprocamente”³⁵.

Por fim, a terceira política, a dos Técnicos, que é a associada aos Modelos Gerenciais propostos e em vigor atualmente. E

ela se apóia numa hipervalorização da técnica, da gestão e da administração sobre o governar, o articular, o participar, o discutir. É a política dos técnicos, dos executivos, de algum modo associada a tecnocracia. Sua máxima preferida é: onde há política ou poder, há corrupção.³⁶

É a política apática, que não gosta de ser considerada como política, pois julga deter a verdade, alcançada com a técnica, focada em resultados, e “em seu limite, essa forma de política não precisa muito de povo ou cidadãos: contenta-se basicamente com eleitores, cidadãos diminuídos e rebaixados à condição de homologadores de decisões”³⁷.

As práticas de Políticas Públicas, as vezes mesmo com suas relevâncias e vontade pública, por desinteresse dos governantes, não são transformadas em Políticas de Estado, e continuam como Políticas de Governo, sendo encaminhadas a bel prazer pelos políticos que estão no poder. Um exemplo disso é a prática do Orçamento Participativo em Porto Alegre, que apesar da importância, ainda carece de legislação e normatização.

³⁰ NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As três políticas**. São Paulo: Terra e Paz, 1998.

³¹ *Idem*.

³² *Apud*. GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Tradução brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

³³ NOGUEIRA, 1998.

³⁴ *Idem*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*.

4. Histórico do Orçamento Participativo

Para Celina Souza³⁸, o Orçamento Participativo (OP) é uma alternativa, entre as poucas existentes, de não apenas transformar direitos públicos de favores em direitos, bem como, faz com que seja diminuído o desequilíbrio do poder decisório visto que, no Brasil, há uma enorme desigualdade no acesso aos processos decisórios.

Souza³⁹ destaca a existência de experiências semelhantes ao OP anteriores a redemocratização; o aumento dos recursos municipais resultantes da redemocratização; e o aumento dos partidos que são considerados de esquerda nos governos locais, como fatores que facilitaram a adoção de políticas públicas tais como o Orçamento Participativo.

Para Souza⁴⁰, a participação dos cidadãos nas políticas públicas não assume nenhum extremo: assim como não pode ser considerada uma panacéia também significa uma tarefa fácil. Sendo assim, para ela o caso do OP ainda é mais complexo, pois se trata de um processo em que a participação é resultado de um programa, no qual quem o lidera e o induz é o governo, caracterizando assim como sendo uma política que vem de cima.

Sobre isso, Reydi Rolim de Moura⁴¹ afirma que o compromisso governamental é uma variável importante a ser considerada para que políticas como o OP obtenham sucesso. Para ele, este sucesso é atingido quando os governantes são capazes de reunir ações que possibilitem as condições efetivas de participação popular.

Em seus estudos, Lúcia Helena Hahn Lückmann⁴² considera o Orçamento participativo e os Conselhos Gestores, como respostas a crise do modelo de representação política, presente não apenas em nosso país mas também no cenário internacional.

Para Lückmann⁴³ os Conselhos Gestores, bem como, os Orçamentos Participativos são referências no que tange as experiências em participação no país, dessa forma, acabam por impulsionar o desenvolvimento de um debate teórico a respeito de participação política e democracia. Ela atenta porém, que mesmo transcorridos mais de 10 anos de implementação de institucionalização dessas práticas há ainda um conjunto de desafios e limites no que tange a capacidade dessas práticas promoverem alterações que sejam significativas no aprofundamento democrático.

Sobre a tensão existente entre democracia representativa e democracia participativa, Lückmann⁴⁴ afirma que estes novos espaços de participação proporcionam novas experiências mediante a instauração de novos mecanismos de representação política, visto que apresentam especificidades e diferenças em relação ao modelo de representação vigente desafiando novas abordagens sobre participação e democracia. Ela explica isso afirmando que enquanto no

³⁸ SOUZA, Celina. **Construção e Consolidação de Instituições Democráticas o Papel do Orçamento Participativo**; São Paulo em Perspectiva, 15(4) 2001. Disponível em : http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=pt&nrm=iso

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ MOURA, Reidy Rolim de. **Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa Catarina**; Revista Katálysis v.10 n2 Florianópolis jul./dez. 2007. Disponível em : http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200008&lng=pt&nrm=iso

⁴² LUCHAMNN, Lúcia Helena Hahn. **Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo**; Caderno CRH v.21 n52 Salvador jan/abr.2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100007&lng=pt&nrm=iso

⁴³ *Idem*

⁴⁴ *Idem*

modelo de democracia representativa a legitimidade do processo se dá escolha dos representantes em um processo eleitoral, nos modelos participativos, tais como o OP, a legitimidade é dada em função da tomada de decisão ser exercida por aqueles que estão envolvidos no processo, através dos debates públicos.

Sendo assim, para Lüchmann⁴⁵, esta incorporação dos sujeitos nas discussões e no processo de tomada de decisão acaba se caracterizando como a diferença fundamental entre os mecanismos da democracia representativa e a democracia participativa.

É preciso salientar ainda que o OP tem se mostrado como uma possibilidade que combina a participação direta individual a mecanismos de representação. Lüchmann⁴⁶ toma como exemplo o caso do OP de Porto Alegre para demonstrar como este mecanismo apresenta um menor grau de institucionalização contraposto a um maior grau de autonomia, visto que consiste em um conjunto de espaços e encontros que reúnem diversos atores articulados em bases identitárias distintas, ainda que as associações com identidade territorial local ou regional prevaleçam. Tratam-se de organizações que acabam por estar mais próximas da população e seu cotidiano, consultando essa para a articulação das demandas.

Sobre o OP, Glauco Peres da Silva e Carlos Eduardo Carvalho⁴⁷ explicam que Estados ou municípios desenvolvem-lhe de forma variada, mas que em todos os casos o Poder Legislativo fica à margem do processo. Eles afirmam ainda que, o OP proporciona a formação de uma nova estrutura política do Estado, fazendo que esse acabe por alterar sua estrutura (descentralizar a tomada de decisão) prevendo, então, uma nova relação desta com as classes sociais.

Sobre isso, Silva e Carvalho⁴⁸, denotam que a construção deste novo espaço de consolidação do poder popular não pode deixar de reconhecer a relação entre a luta de classes e o modo de produção capitalista, sendo que a continuidade da prática ao decorrer do tempo acabará por resultar em um confronto. Os autores atentam ainda, para o fato inverso, de que a criação do OP poderia significar também a consolidação da relação entre classes em que o poder dominante só o teria criado para a manutenção da ordem.

Para Silva e Carvalho⁴⁹ esta hipótese parece não ser seguida pelo OP, visto que a força resultante da constituição de grupos, ao aglutinar a população em torno de seus interesses comuns, acabaria por exercer um estímulo a uma nova consciência de classe. Ainda que o ambiente econômico force a separação dos sujeitos, há regras que acabam criando mecanismos para que as pessoas possam unir-se na esfera política.

Outro ponto salientado por Silva e Carvalho⁵⁰ é de que o OP parte do Estado para a sociedade, assim como autores anteriormente apresentados já haviam denotado, em que aquele alega a possibilidade de criação de um espírito democrático na população. Dessa forma seria preciso se questionar se a maneira como os indivíduos intervêm no Estado através do OP estaria de fato efetivando a construção da democracia.

⁴⁵ LUCHAMNN, 2008.

⁴⁶ *Idem*

⁴⁷ CARVALHO, Carlos Eduardo; SILVA, Glauco Peres da. **Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo**, Nova econ. V.16 n.3 Belo horizonte set/dez. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512006000300003&lng=pt&nrm=iso

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

⁵⁰ *Ibidem*.

5. Entrevistas

Para visualizar o andamento do Orçamento Participativo, e sua evolução, foram realizadas duas entrevistas, com pessoas que acompanham o Fórum a muitos anos, e que teriam a capacidade portanto, de fazer comparações sobre as épocas deste. E as entrevistas foram escolhidas de modo a contemplar o Governo e a Sociedade Civil. A primeira entrevista ocorreu na Secretaria de Governança da Prefeitura, no Setor que está encarregado de acompanhar o OP. E a segunda entrevista foi realizada na ONG Cidade, instituição que acompanha o OP desde seus primeiros anos, sempre pesquisando, na tentativa de aprimorar e repassar informações para o Fórum e para a sociedade em geral.

A primeira entrevista aplicada foi realizada na tarde do dia 18 de janeiro de 2010, a um Coordenador do Orçamento Participativo e Coordenador do Conselho do Orçamento Participativo (COP) concentrado na área temática de Educação, Esporte e Lazer, Senhor Ronaldo Endler. O Coordenador está desde 2005 nessas funções, desde o Governo atual da Prefeitura de Porto Alegre, Governo de José Fogaça, antes disso era Conselheiro do OP, de 1999 a 2004.

Quando perguntado sobre o que é planejamento, respondeu que “é fazer um levantamento das demandas e onde se quer chegar”, e para ele é muito importante fazer planejamento, organizar o orçamento e os recursos, para todas as áreas igualmente, considerando as disposições da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e Plano Plurianual (PPA) para o período.

Para o Coordenador devem participar da elaboração do planejamento todos os segmentos que quiserem, em uma co-gestão, como é o OP, integrando governo, comunidade e cidade. E a implementação desse planejamento não precisa ser realizada pelos mesmos setores e pessoas, pois para o Coordenador, não há essa necessidade, pois no planejamento já se orienta como implementá-lo. Assim, o governo e seus governantes e o OP planejam, e os setores responsáveis implementam.

A maior diferença entre planejamento normativo e participativo, é que no segundo há maior liberdade, abertura do planejamento e participação do povo. No entanto, o Coordenador desconhecia o Planejamento Estratégico Situacional (PES), uma das metodologias mais conhecidas de planejamento participativo.

Para o Entrevistado não houve interferência alguma na Administração Pública de Porto Alegre, e no seu planejamento, do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, pois segundo Ronaldo, o Plano é Federal, e o planejamento, Administração e OP são Municipais.

O planejamento do OP, por seus gestores, para o Entrevistado, é mais participativo como o próprio nome diz, e é menos burocrático e normativo. O planejamento do OP, segundo o Coordenador, segue o ciclo de rodadas de reuniões, com as escolhas de conselheiros, demandas, isto é para o Entrevistado o ciclo anual é o resumo do planejamento.

Na narração do Coordenador, o OP criado em 1989, teve inspiração em “experiências semelhantes anteriores, como em Pelotas, com o Prefeito Bernardo de Souza, e em práticas como a dos COREDES (Conselho Regional de Desenvolvimento)”, e essas criações foram base para a idéia do OP, que foi facilitado pela Constituição Federal de 1988, que dava mais abertura e criava o conceito dos conselhos. E “assim, o OP foi construído com base em experiências anteriores e adaptado para a realidade do Município, portanto, não tem Referencial Teórico. Na mesma linha, o entrevistado ainda afirmou: “Eu acho que na verdade, como o PT nunca tinha governado Porto Alegre e eles não sabiam bem o que fazer aqui, daí

eles se basearam nessas idéias e propuseram para o povo opinar sobre o que queria, assim criaram o OP”.

Segundo o Entrevistado, o montante de recursos destinado ao OP está estacionado a um tempo, ou seja, não diminuiu nem aumentou as verbas. Mas ele concorda que o valor dos investimentos é pequeno, e “o povo sempre que mais, mas o Governo não tem a dinheirama que acham que ele tem, assim sempre falta”.

Das demandas feitas no OP, que são apenas quatro sempre, selecionadas por priorização do Conselho do Orçamento Participativo, nem todas são implementadas, mas “a intenção é atingir o máximo possível das demandas, mas nem sempre isso é possível”. Segundo o Entrevistado, isso se dá, pois além da falta de recurso, por vezes há impedimentos nas obras e compras solicitadas, como impedimentos legais, arquitetônicos, e inclusive burocráticos. O Coordenador falou que “o OP na verdade é um compromisso que os governos assumem, pois o OP não é um processo legal. É de fato, mas não de direito. Assim há uma obrigação moral em cumprir as demandas solicitadas, mas não há obrigação legal”. Isso por que, quando o Governo atual assumiu a Prefeitura de Porto Alegre, garantiu que não abandonaria o OP, “ao contrário do que as pessoas achavam que ele [o Prefeito] faria, mas ele assumiu isso, e conduziu como estava sendo feito, por que o PT achava que isso era propriedade deles, e não é, é da cidade”.

Sobre a organização do OP na atual gestão de Porto Alegre, o Coordenador achou bom que

ele [Prefeito Fogaça] mudou o OP pra Secretaria de Governança, que tem vários projetos legais, só acho que esses projetos de Governança deveriam ter sido feitos dentro do OP e não em paralelo, isso reforçaria o OP, valorizaria, iria mudar um pouco também, e todos iriam ver como ele está seguindo com esse projeto.

A saúde, segundo o Entrevistado não é prioridade nas demandas, que são apenas quatro, do OP, para ele em geral a Habitação vem em primeiro lugar e a Educação em segundo, e que nos primeiros anos do OP, a prioridade era a pavimentação.

No decorrer dos anos, o Coordenador, acha que o OP não mudou nada, e por isso, inclusive, está desgastado, pois o ciclo é o mesmo há 20 anos, e deveriam haver mudanças, isso geraria estímulo, pois “o OP daqui sempre é referência, mas ainda tempos que aperfeiçoar o processo, pois está estagnado, não há mudanças, e isso acaba por desgastar e deteriorar o sistema, precisa mudar, melhorar”.

Outro problema apontado para o desestímulo na condução do OP, diz o Entrevistado é que “as pessoas que participam, por não ter suas demandas priorizadas ou atendidas quando são priorizadas, acabam por desestimular os conselheiros, que vão lá e participam, mas nunca são contemplados”.

Durante a entrevista, o Coordenador, com certo receio, afirmou que o descrédito dado ao atual Governo, quando se apostava que ele não “abraçaria” o OP, disse que com

O FSM [Fórum Social Mundial] é a mesma coisa, a uns anos atrás era pro Fórum ter vindo pra Porto, ia ser o 5 ano consecutivo que iria ser aqui [na verdade seria o quinto ano em Porto Alegre, em 2006, no primeiro ano concluso do Governo do Fogaça] mas eles mandaram pra longe, porque também encaram como se fosse um projeto só do PT. Neste Fórum de agora que é no RS, em várias cidades do RS, quais que eles priorizaram e organizaram antes? As de prefeitura do PT, mas o berço é aqui, quando as pessoas pensam em FSM lembram de Porto Alegre, e não de São Leopoldo e Canoas.

A entrevista com o Coordenador Ronaldo durou aproximadamente uma hora, e foi feita na sala de reuniões do Orçamento Participativo, que se encontra na rua Uruguai, número 155, 11º andar.

A segunda entrevista aplicada, foi na ONG Cidade, com o funcionária Daniela Oliveira Tolfo, graduada em Ciências Sociais na UFRGS, que realiza as pesquisas na Instituição há quase sete anos. Realizada na sede da Organização, na rua Antônio de Farias, número 5, na tarde do dia 19 de janeiro de 2010, durou cerca de uma hora e meia.

A Entrevistada acha que planejamento, é se pensar onde quer chegar, e pensar ações e o que fazer para se chegar onde se deseja, mas não sem fazer uma reflexão da situação em que se está. Assim o planejamento é muito importante, pois enxerga a cidade, como ela está, e para onde a cidade tem que se desenvolver e o que deve ser feito para isso. O planejamento deve ser uma reflexão profunda, e não deve ser pensada apenas nas estruturas físicas, como habitualmente se faz, mas pensar na população que vive nesse ambiente, projetando melhores condições de vida, de oportunidade, para o transporte público. O planejamento deveria, então, ter igual grau de importância pra todas as áreas, mas o que se vê é um maior depósito nas questões de infraestrutura, mas pouco planejamento em políticas públicas, como em saúde e educação, assim a Socióloga critica o planejamento voltado apenas para o desenvolvimento urbano estrutural.

E nesse processo, é importante que se tenha metodologias de planejamento para incluir a sociedade e a população, pois é ela que sabe suas reais necessidades e dificuldades diárias. Criando espaços para a população participar, da periferia a classe média, juntamente com os técnicos, para que as pessoas possam se manifestar e pensar em conjunto, respeitando todas as opiniões. As decisões que são tomadas puramente por técnicos, carregam algumas distorções, pois por vezes esses técnicos são de consultorias especializadas que nem da cidade conhecem, assim, não sabem da realidade e dos problemas que esta população sofre e das carências que tem. Um exemplo que Ela deu, foi a das pessoas que andam de ônibus, quando reclamam sobre os sinais de trânsito em um cruzamento que são pouco funcionais em certas ocasiões, pois as pessoas que planejaram e pensaram este sinal, não andam de ônibus, ou a pé, e por vezes nem conhecem o fluxo de trânsito daquele espaço. Assim, valoriza o planejamento que considere e reconheça o conhecimento popular, e não a tecnocracia.

Quando questionada se a implementação deve ser realizada pelas mesmas pessoas que planejam, a Socióloga disse que nunca havia parado para pensar sobre o assunto. Mas começou a divagar e disse, que no planejamento tradicional, como se faz em geral, nem há como as pessoas que planejam implementarem também, por o Governo Central (Executivo) o faz, e cada setor deve implementar, seguindo as orientações do Executivo. Já na metodologia de planejamento participativa, todos planejam, mas quem implementa é o governo, pois não haveria como definir uma construção de obra, ao exemplo, e os cidadãos construir, quem o faz é o governo pois os recursos são administrados por esse também.

Para a Cientista, a principal diferença entre o planejamento normativo e o participativo é que o segundo possibilita espaços de participação entre o governo e a sociedade, que este deveria respeitar, e no planejamento normativo, o governo sozinho planeja, e há muita assessoria técnica externa que o orienta, e esses consultores muitas vezes nem da cidade em que planeja são residentes.

A Entrevistada desconhecia o PES de Carlos Matus. E para Ela, o principal impacto da Reforma Gerencial, de 1995, que influencia o planejamento, foi a redução do Estado, com o fortalecimento das políticas neoliberais, a ascensão do privado, e do pensamento privado no público também.

A organização do OP é complexa, mas é muito imediatista, assim o planejamento de políticas é praticamente zero, principalmente a longo prazo. No início do OP ainda se pensava em ações em médio prazo, constituindo de certa forma em um planejamento, mas falta uma articulação entre o Governo, o OP, e a sociedade. O OP, na verdade valoriza mais a cultura da organização pra demandar, o numero de pessoas que participa dessas, ou seja, a mobilização e participação das comunidades.

A Entrevistada acha que o planejamento do OP, por seus gestores atuais é tradicional, e não participativa como o OP para não ser apenas um instrumento formal funcionasse, eles não tem visão de planejamento estratégico. A gestão, assim, é mais tradicional, e inclusive retomou políticas como o clientelismo, e populismo, e estes gestores não atuam mais no OP e nos seus espaços e conselhos, mas atuam “por fora”, tornando o OP em um espaço retórico.

A Entrevistada relatou que o OP não tem Referência Teórico, e que talvez isso seja fruto da forma como se deu a construção do Orçamento Participativo, pois quando o Partido dos Trabalhadores (PT), foi eleito em 1989, com o Prefeito Olívio Dutra, era nas pesquisas de intenção de voto apenas o terceiro colocado, e foi eleito com 30% dos votos, pois naquela época não havia segundo turno, então quando assumiu não tinha a maioria dos eleitores, nem dos vereadores eleitos para a Câmara. E no final do mandato do PDT, este aumentou o salário dos servidores substancialmente, de modo que quase 100% do orçamento do Município estava locado para custeio, quando o Olívio Dutra assumiu, e não havia verba para investimento. Assim, as propostas que o PT havia feito em campanha não seriam alcançadas, e como este também não tinha maioria na Câmara e haviam dificuldades de acordos e convencimentos, para que as proposições do Executivo fossem aprovadas, o quadro era caótico. Além de que a corrupção no transporte público, ao exemplo, era incrível, e dessa forma esse sistema era muito deficitário e sucateado.

Na tentativa de ganhar a população, mostrar transparência das contas, e justificar o investimento zero, o PT abriu as contas para os moradores dos bairros, mas não para as entidades de bairro, que na maioria eram muito vinculadas ao PDT, assim começou o OP. Que começou com o propósito de mostrar o orçamento e finanças públicas para a população, e começou com democracia direta, e participação de todos que se interessassem, pois não adotou isso via as Associações de Bairro, por motivos de força política. Assim, o OP foi construído na prática, e aos poucos, sendo moldado ao vento e as necessidades conjunturais, assim não tem Referencial Teórico.

Segundo a Informante o montante de recursos vem diminuindo consideravelmente com o passar do tempo. E essa redução impacta na integralização das demandas levantadas no OP, que hoje gira em torno de apenas 12% de execução para as prioridades do Fórum. Isso, segundo a Entrevistada é uma decisão política, pois segundo dados do Tesouro Nacional a Prefeitura de Porto Alegre tem um superávit grande, ou seja, tem dinheiro, e se não destina para o OP, e/ou não executa as demandas solicitadas.

A saúde, segundo a Cientista Social, é prioridade desde 2005, entre os quatro temas das priorizações, apenas no último ano que a saúde não foi priorizada, em prol da pavimentação que voltou a ser demandada. Os itens mais comuns na Temática da saúde são construções ou reformas de postos de saúde, atendimento para drogadição, Programas da Saúde da Família (PSF), além de cuidados aos moradores de rua. A tempos o saneamento básico era um dos mais priorizados, que impacta diretamente na saúde de população, mas hoje já não é tanto, pois a maior parte da cobertura já foi realizada. E quando se solicita pavimentação, também é feita a cobertura de saneamento cloacal.

Para a Pesquisadora, muita coisa mudou com o passar dos anos, para o OP, mas para pior, tanto na forma de gerenciar do governo, como a qualidade das participações e lideranças.

Pois antes, tanto o governo como as lideranças tinham mais disposição para trabalhar, havia mais democracia, pois mais pessoas participavam com direito a voz, hoje o clientelismo é muito forte, no sentido que se pensa no seu, no interesse próprio, e não no bem da sociedade e do coletivo. Hoje as lideranças são “do meu”, do que “é bom pra mim, e como eu vou me beneficiar das coisas”. No entanto, esse clientelismo e desinteresse não é generalizado, na Região do Centro, o OP ainda é muito forte, e os Conselheiros são muito atuantes, com reuniões semanais.

Quando questionada sobre o que deveria mudar no OP, a Entrevistada disse que a ONG critica muito a não execução das demandas, que é preciso resgatar os conceitos de participação, de democracia, de transparência e de justiça na alocação dos recursos. A ONG considera incoerente a discussão que está se tendo no Conselho do Orçamento Participativo, na tentativa de aumentar o ciclo anual do OP para dois anos, pois consideram que isso iria renovar ainda menos os Conselheiros, aumentaria o desgaste e a mobilização, além de diminuir mais ainda o levantamento das demandas, que já são poucas.

Uma proposta que tramita é um Projeto de Lei pro funcionamento do OP, o que iria regulamentar e legalizar o Conselho do OP. Mas a ONG acha que só isso não é suficiente, pois a força do OP não está na parte legal, e de regulamentação, e sim na participação e mobilização da sociedade e da população de Porto Alegre.

Sobre a organização atual do OP, a Cientista relatou que não há mais a assessoria de análise técnica das demandas, que havia no governo do PT, e que era benéfica, foi alterada ou eliminava a priorização de demandas inviáveis, condenadas a não execução, por projeto arquitetônico, legislação ou outros. A verba destinada ao OP além de diminuir também mudou, pois antes as Secretarias que tinham interesse em obras e prioridades investiam recursos de forma complementar a essas demandas. Assim, o Governo estava sempre acompanhando, dando respostas e orientações, mesmo que não tinha direito a voto, tinha direito a voz. E pelo Regimento do OP, o COP poderia alterar o orçamento do Município, inclusive PPA, LOD e LOA (Lei Orçamentária Anual), mas hoje esses documentos não são nem encaminhados a esse fórum. A construção do orçamento público de Porto Alegre era realizada mais em conjunto, apresentava mais dados.

Considerações Finais

O Orçamento Participativo em Porto Alegre não tem Referenciais Teóricos claros, e a não ser a vontade de concretizar a democracia participativa, de origem grega, incluindo mais pessoas, discussão e debate como forma de enriquecer as decisões por este Fórum feitas. A experiência no entanto, conforme visto nas entrevistas, ainda carece de uma metodologia de planejamento formal, sendo isso, necessário para a formalização desse mecanismo de participação.

O Planejamento Estratégico Situacional, já é recomendação para as áreas da saúde no Brasil, sendo o Sistema Único de Saúde plural, com princípios de universalização, equidade, descentralização e participação da comunidade, eu planejamento necessita de uma ferramenta para que consiga ter práticas de saúde coerentes com seus ideais, ações, plano e aspirações. O PES permite que a prática participativa ocorra, e diminui as distâncias entre o que se planeja e o que se implementa.

Assim, q aproximação com o Planejamento Estratégico Situacional com o OP, parece ser viável, pois como método de planejamento participativo para grandes áreas, é mais adequado que outras técnicas de planejamento que da mesma forma são participativas ou mais, mas tem aplicação para pequenos espaços, comunidades, bairros, escolas, e sua

viabilidade para o Planejamento de um Programa como este em uma cidade como Porto Alegre seria utópico.

Sendo a realidade de uma cidade complexa, esta ferramenta, PES, pode além de estruturar um processo de planejamento instantâneo, vem para alertar os partícipes deste Fórum para uma estratégia de políticas públicas, pensando Porto Alegre a longo e médio prazo, com soluções menos imediatistas, e com pensamentos mais uniformes e coletivos, retirando de pauta as soluções individuais e egoístas. Contribuindo com a educação continuada, emancipação do cidadão, e tendo reflexos estruturais na cidade.

A aproximação, e adaptação do ciclo do OP, seu calendário de rodadas, com as etapas do PES, é possível inclusive, aliar as Políticas Públicas dos Políticos com a dos Cidadãos, conforme ideais de Marcos Aurélio Nogueira. E um planejamento estratégico inclusive, valora o processo, dá caráter formal e fundamental, e sua mobilização e educação da sociedade, impulsiona os Poderes Legislativo e Executivo a abraçar de forma coerente e funcional o OP, para além de prática retórica de participação, dando possibilidade de esse instrumento virar uma Política de Estado regulamentada, além de já ser uma “vontade nacional”, o que indiscutivelmente o OP já configura. Mas que sem essa normatização ainda fica atrelado a vontades políticas individuais com viés populista e clientelista, conforme relato da Cientista Social, virando instrumento de “ganho de votos”, mas que na prática está se diminuindo suas forças, através da redução dos recursos, e do não atendimento das demandas priorizadas no OP.

Mas para que essa aproximação ocorra, o conhecimento a ferramenta teórica do PES, se faz necessário, o que no momento causou espanto, pois os dois entrevistados, mesmo que coerentes com a prática do planejamento participativo desconhecem. Bem como, a distinção entre o planejamento e implementação e seus atores envolvidos, conforme afirmação dos entrevistados, não deveria ocorrer, pois conforme, José Oliveira

Muitas pessoas vêem planejamento como uma questão de fazer planos, delegar responsabilidades, se necessário passar leis e determinar o orçamento. No Brasil, [...] o planejamento ainda é visto como uma coisa quase estritamente tecnicista, dominada por economistas e burocratas. Eles assumem que, uma vez tendo o ‘plano certo’, a implementação sairá automaticamente. Porém, a realidade tem sido diferente: muitos projetos, programas e políticas falham na implementação como planejado ou têm impactos negativos inesperados.⁵¹

O Planejamento Estratégico Situacional, nesse sentido, traz grandes contribuições a implementação das políticas públicas definidas pelo OP, pois conforme etapas, o PES prevê o acompanhamento da prática, regulando sua aplicação e tentando minimizar erros, incorrendo em uma prática e resultado mais coerente e fidedigno ao planejamento teorizado.

⁵¹ OLIVEIRA, José Antônio Puppim. **Repensando políticas públicas: por que freqüentemente falhamos no planejamento.** MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTE, Octávio Penna. (Org.) Estado e Gestão Pública: visões do Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 2.ed.

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Sobre Políticas de Governo e Políticas de Estado: distinções necessárias.** De agosto de 2009. Disponível em: <
<http://www.imil.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>. Acesso em: 25 de janeiro de 2010.

CARVALHO, Carlos Eduardo; SILVA, Glauco Peres da. **Referenciais teóricos para desenvolver instrumentos de avaliação do Orçamento Participativo**, Nova econ. V.16 n.3 Belo horizonte set/dez. 2006. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512006000300003&lng=pt&nrm=iso

HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus.** São Paulo: FUNDAP, 1996. p.105.

LUCHAMNN, Lúgia Helena Hahn. **Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo;** Caderno CRH v.21 n52 Salvador jan/abr.2008. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000100007&lng=pt&nrm=iso

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente : governantes governados.** São Paulo: Fundap, 1997.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento & Governo.** 3º Ed. Brasília: IPEA, 1997. Tomo I, p.9.

MOURA, Reidy Rolim de. **Compromisso governamental e orçamento participativo: estudo comparativo das experiências em Blumenau e Chapecó, Santa Catarina;** Revista Katálysis v.10 n2 Florianópolis jul./dez. 2007. Disponível em : http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000200008&lng=pt&nrm=iso

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As três políticas.** São Paulo: Terra e Paz, 1998.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. **Repensando políticas públicas: por que freqüentemente falhamos no planejamento.** MARTINS, Paulo Emílio Matos; PIERANTE, Octávio Penna. (Org.) Estado e Gestão Pública: visões do Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: FGV, 2007. 2.ed.

SOUZA, Celina. **Construção e Consolidação de Instituições Democráticas o Papel do Orçamento Participativo;** São Paulo em Perspectiva, 15(4) 2001. Disponível em : http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=pt&nrm=iso

SOUZA, Celina. **Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas.** Cap. 2 .: HOCHMAN, Gilberto; ARETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. (Orgs.) Políticas Públicas no Brasil. São Paulo: FIOCRUZ, 2007.

TRANCREDI, Francisco Bernardini. **Planejamento em Saúde.** Francisco Bernardini Trancredi, Susana Rosa Lopes Barrios, José Henrique Germann Ferreira – São Paulo : Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo, 1998, v.2.

Apêndices

Roteiro das entrevistas:

1. Nome:
2. Função:
3. Tempo na tarefa:
4. O que é planejamento?
5. Qual a importância do planejamento para a gestão de uma cidade?
6. Esse planejamento é necessário em algumas áreas mais do que outras?
7. Quem (que atores sociais) deve(m) acompanhar(r) a construção do planejamento?
8. A implementação deve ser feita pelas mesmas pessoas/setores que planejaram ou isso não deve estar ligado, e o planejamento por si só difere do processo de implementação, e portanto não está relacionado?
9. Se sim, quem deve planejar e quem deve implementar o planejamento?
10. Qual é a diferença entre planejamento normativo ou participativo?
11. O que o senhor acha do Planejamento Estratégico Situacional de Carlos Matus?
12. Qual o impacto (se é eu houve), do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, ou seja, Reforma Gerencial, de Luis Carlos Bresser, de 1995, no planejamento da administração pública e no OP?
13. Como se dá o planejamento do Orçamento Participativo?
14. Se pudesse qualificar o planejamento do OP, por seus gestores, este seria mais normativo, estratégico ou participativo?
15. Existe referencial teórico que subsidia o planejamento do OP ou este é apenas uma prática?
16. O montante de recursos destinado ao OP vem diminuindo ou aumentando com o passar do tempo?
17. Sabe-se que nem tudo que é solicitado no OP é atendido, qual a percentagem de integralização dessas demandas? E por que algumas delas não são alcançadas?
18. A saúde está entre as prioridades das demandas do OP nos últimos tempos? Vem sendo atendidas? E que tipo de solicitação em saúde são feitas?
19. O OP é referencial mundial como prática de gestão participativa, e existe a 20 anos, o que mudou no decorrer destes anos? Essas mudanças auxiliaram ou prejudicaram o projeto inicial do OP?
20. Ainda, sabe-se que em países como a Venezuela o OP foi adotado em algumas regiões e que foi aperfeiçoado, há projetos para aperfeiçoar o OP daqui? Quais as perspectivas do OP a longo prazo?
21. Os recursos destinados ao OP hoje são suficientes?