Nos caminhos da INCLUSÃO SOCIAL:

a rede de participação popular de Porto Alegre

Brasília, outubro de 2004

© UNESCO 2004 Edição publicada pelo Escritório da UNESCO no Brasil

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo deste livro não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, nem tampouco a delimitação de suas fronteiras ou limites.

Nos caminhos da INCLUSÃO SOCIAL:

a rede de participação popular de Porto Alegre

JULIO JACOBO WAISELFISZ
MARLOVA JOVCHELOVITCH NOLETO
CÍNTIA BONDER
MIRIAM THAIS DIAS
PAULO CHIECHELSKI

UNESCO

edições UNESCO

Conselho Editorial da UNESCO no Brasil

Jorge Werthein
Cecilia Braslavsky
Juan Carlos Tedesco
Adama Ouane
Célio da Cunha

Comitê para a Área de Desenvolvimento Social

Julio Jacobo Waiselfisz
Carlos Alberto Vieira
Marlova Jovchelovitch Noleto
Edna Roland

Assistente Editorial: Rachel Gontijo de Araújo
Revisão: Julieta Cortazzo, Reinaldo Lima
Diagramação: Fernando Brandão
Projeto Gráfico: Edson Fogaça
Apoio Técnico: Maria Luiza Monteiro Bueno e Silva,
Telma Maria Teixeira da Silva

© UNESCO, 2004

Nos caminhos da inclusão social: a rede de participação popular de Porto Alegre / por Julio Jacobo Waiselfisz et alii. – Brasília : UNESCO, 2004.

132p.

1. Mobilização social – Brasil 2. Integração social – Brasil 3. Participação social – Brasil I. Waiselfisz, Julio Jacobo II. UNESCO

CDD 305

Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Representação no Brasil
SAS, Quadra 5 Bloco H, Lote 6,
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar.
70070-914 – Brasília – DF – Brasil
Tel.: (55 61) 2106-3500
Fax: (55 61) 322-4261
E-mail: grupoeditorial@unesco.org.br

BR/2004/PI/H/5

EQUIPE DA PESQUISA

Coordenação Geral
Marlova Jovchelovitch Noleto

Coordenação Técnica
Julio Jacobo Waiselfisz

Coordenação Local
Cíntia Bonder

Consultores
Miriam Thais Guterres Dias
Paulo César Chiechelsi

Apoio Técnico
Beatriz Maria Godinho Barros Coelho

Assistente
Arlei Márcia Weide

Estagiárias
Jane Damasceno Oliveira
Melissa de Carvalho Farias

Coleta de dados
Claudia Correia Coelho
Josiane Andrades
Mara Regina da Silva Rodrigues
Márcia Chaves Moreira
Pâmela Caldart
Sheila Silva de Oliveira
Viviane Paliarini

Tratamento de dados estatísticos
Usiara Britto

SUMÁRIO

Apresentação 9
Abstract 11
Introdução 13

I. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE 17
1.1 Caracterização do Orçamento Participativo 17
1.2 Gênese do Orçamento Participativo 19
1.3 A institucionalização do Orçamento Participativo 25
1.4 O Funcionamento Geral do Orçamento Participativo 29
1.5 Os Participantes no Orçamento Participativo 32
1.6 A Expansão e Repercussão do Orçamento Participativo 40
1.7 A Participação e As Políticas Setoriais 42

II. REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL 45
2.1 O Enfrentamento das Desigualdades Sociais 45
2.2 Rede de Assistência Social: Estrutura e Principais Serviços 48
2.3 Programa Família: Apoio e Proteção 52

III. O ESCOPO DO TRABALHO 61
3.1 OBJETIVOS 61
3.1.1 Objetivo Geral: 61
3.1.2 Objetivos Específicos: 61
3.2 ABORDAGEM METODOLÓGICA 62
3.2.1 Etapa qualitativa 63
3.2.2 Etapa quantitativa 68

IV. RESULTADOS: REDE DE PARTICIPAÇÃO POPULAR 71
4.1 ASSOCIATIVISMO 71
4.2 CONSELHOS SETORIAIS 76
4.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO 83

V. RESULTADOS: REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL 97

Considerações Finais 105
Siglas 111
Bibliografia 113
Nota sobre os autores 129

APRESENTAÇÃO

A UNESCO, em sua história, tem primado por encorajar as inovações, assim como por avaliá-las, para melhor conhecer as suas possibilidades e limites. A Constituição Federal de 1988, chamada de Constituição Cidadã, abriu caminhos para novas iniciativas no seio do Estado democrático de Direito. Uma delas foi a participação da população em mecanismos decisórios do poder público, aproximando e flexibilizando a relação povo-governo.

Com esse fundamento na Lei Maior, o Município de Porto Alegre, Rio Grande do Sul, empreendeu, no período de 1989 a 2003, uma série de iniciativas consubstanciadas na participação da população, tendo grande destaque o orçamento participativo. Foram também desenvolvidas políticas sociais destinadas a estruturar redes de participação popular e de proteção às famílias em situação de vulnerabilidade social.

A experiência do orçamento participativo, hoje já desenvolvida em mais de 140 municípios, constitui um marco na construção da democracia brasileira, ampliando as fronteiras da participação cidadã nas decisões de governo.

A experiência pioneira de Porto Alegre, passados 16 anos, merece ser avaliada e disseminada.

Foi o que empreendeu a presente pesquisa, publicada neste volume, com a coordenação geral de Marlova Jovchelovitch Noleto e a coordenação técnica de Julio Jacobo Waiselfisz, dois profissionais do Escritório da UNESCO no Brasil.

O trabalho, associando métodos quantitativos e qualitativos, caracterizou a Rede de Proteção às Famílias em Situação de Vulnerabilidade Social, identificou a percepção e a imagem dos diversos públicos usuários, as principais características, necessidades e expectativas desses públicos e identificou, na consciência da cidadania, a percepção da articulação dos diversos projetos e programas entre si e entre os programas e a estrutura

da Prefeitura. Seus resultados ressaltam tanto a rica participação cidadã em associações de adesão voluntária, constituindo extensa rede, como a ativa atuação nos diversos organismos decisórios de políticas setoriais existentes no Município, isto é, os Conselhos. As diversas instâncias estão ligadas entre si, enquanto a maioria dos participantes nos conselhos não teve dificuldades no acesso. Além disso, 87% da população consideram esses colegiados importantes ou muito importantes. É digno de salientar que a participação nos conselhos, em grande parte não depende da renda ou da escolaridade dos indivíduos. Em outros termos, quanto às linhas gerais, os conselhos espelham a divisão da população segundo a renda e a escolaridade.

Quanto à rede de proteção social, altamente visível para os pesquisados, alcançou uma avaliação positiva. No que tange à percepção dos beneficiários do Programa Família: Apoio e Proteção, foi observado que a transferência de renda produzia efeito relevante sobre as condições materiais de vida dos grupos familiares. Assim, atendia mais imediatamente às necessidades básicas de alimentação, higiene e saúde dos domicílios. O programa, por outro lado, se articula com outras políticas sociais, permitindo a inclusão da população-alvo nos demais programas de educação infantil, educação de jovens e adultos, atenção básica à saúde, serviços socioeducativos e cursos de capacitação.

O painel traçado pela pesquisa permite distinguir realizações, limitações e frentes para avançar. A UNESCO tem, portanto, o prazer de apresentar à discussão pública os resultados que servirão, certamente, para o aperfeiçoamento das políticas municipais e, também, para que novas iniciativas sejam tomadas, em outros locais. Com a prudência de reduzir as limitações, a sabedoria de maximizar as vantagens e o cuidado de adequar idéias e projetos às diferentes circunstâncias, que combinam a sua singularidade com a riqueza da pluralidade social.

Jorge Werthein
Representante da UNESCO no Brasil

ABSTRACT

Participatory budget in Porto Alegre. This report presents the results of an evaluation research on the experiences of participatory budget and social policies directed to lower income population, developed by the municipality of Porto Alegre, a large city in Southern Brazil, in 1989-2003. The project combined quantitative and qualitative methods. The researchers conducted structured, semi-structured, and non-structured interviews with different groups, as well as 486 structured interviews in a survey sample. The results reveal high levels of participation of the civil society in associations and in the boards established by the local government. Moreover, the participation in the board was relatively independent of income and level of schooling, reflecting the diversities of the population. Concerning the social protection network, the researchers concluded that it is visible and well evaluated by the subjects. Income transfer to socially underprivileged families has immediate results on meeting basic needs, such as food, hygiene, and health. This program was related to others, in the fields of early childhood education, health care etc. Possibilities and limits are pointed out, as well as suggestions for improving social programs and projects.

INTRODUÇÃO

Desde alguns anos, precisamente 16 anos, um modelo político alternativo, centrado nas relações entre o Estado e a sociedade civil brasileira, começou a ser implantado no Município de Porto Alegre. É um modelo emergente de uma visão de democracia participativa, como forte indutor para que os movimentos sociais e a cidadania intervenham ativamente não só nas eleições, mas, fundamentalmente, nas decisões sobre os assuntos públicos. Isto demanda uma ativa rede de entidades e associações da sociedade civil, multiplicidade de conselhos de decisão setorial, dentro de uma matriz organizativa centrada numa estratégia orçamentária participativa. Todo este conjunto, mediante audiências públicas, plenárias, assembléias, consultas, etc., apontam para uma gestão dos assuntos públicos que passa pelas mãos da sociedade civil.

Por isso, a Rede de Participação Popular de Porto Alegre, embora a sua centralidade, não pode ser reduzida apenas ao Orçamento Participativo (OP), nem este é meramente um exercício de divisão e atribuição das receitas e despesas do município pela própria cidadania. Por causa de sua amplitude — a cidade conta atualmente com 1,4 milhões de habitantes no coração de uma região metropolitana de 3,9 milhões — e pelo seu método, rigoroso e evolutivo, ele constitui uma experiência de democracia participativa direta sem equivalente no mundo, como aponta Bernard Cassen (1998), diretor do Le Monde Diplomatique.

Para a UNESCO, a experiência de Porto Alegre constitui-se em referência mundial que deve ser analisada, estudada e disseminada às outras cidades do mundo. Trata-se de uma experiência que mudou a relação sociedade-Estado e flexibilizou a relação povo-governo, ampliando os canais de participação e permitindo que a própria população possa definir os investimentos prioritários, além de opinar nos rumos da administração da cidade.

Cabe lembrar também que a idéia da rede de proteção social é inovadora e permite traçar uma perspectiva de inclusão, cobrindo os diversos aspectos da dimensão cidadã e humana.

Trazer esta avaliação a público significa permitir que outros municípios, gestores públicos, agências internacionais e interessados no tema, possam aprender com ela e que a experiência inovadora de participação cidadã possa ser disseminada e ampliada.

A finalidade central do presente estudo é contribuir para uma melhor compreensão das diversas dimensões envolvidas no enfrentamento da questão social, por parte da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, e apresentar sugestões que proporcionem condições para o aperfeiçoamento dos instrumentos empregados para operacionalização das políticas públicas municipais. Pretendeu-se, dessa forma, realizar uma avaliação dos mecanismos de implementação das políticas sociais do Município de Porto Alegre durante o período de 1989 a 2003, dentro do marco de referência definido pelos interlocutores da própria Prefeitura Municipal de Porto Alegre. A pesquisa bibliográfica sobre o que já foi produzido e publicado sobre o assunto, permite afirmar que o grande diferencial deste estudo é mostrar qual a percepção que a população do município tem sobre as redes de participação implementadas pelo executivo local.

Esse marco de referência envolveu a análise de duas linhas de ação específicas e complementares desenvolvidas na conformação das políticas sociais, caracterizadas como Rede de Participação Popular e Rede de Proteção às Famílias em Situação de Vulnerabilidade Social. A Rede de Participação Popular configura-se pelos mecanismos formais e institucionais desenvolvidos pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, visando propiciar uma maior participação da população na formulação e implementação das políticas públicas municipais. A Rede de Proteção às Famílias em Situação de Vulnerabilidade Social envolve um conjunto de ações e programas que são realizados por diferentes organismos da estrutura administrativa do município (administração centralizada e fundacional), referente aos serviços de assistência

social em geral (educação, saúde e trabalho) e às famílias em situação de exclusão social.

Embora exista o reconhecimento dos avanços alcançados em cada uma dessas linhas de ação ao longo dos últimos anos, a complexidade dos problemas associados ao atendimento da demanda por serviços sociais, o surgimento de novas formas de exclusão social e as limitações impostas pela estrutura e funcionamento do aparato estatal justificam, segundo entendimento dos interlocutores da Administração Municipal, um olhar mais acurado sobre a extensão dessas ações, os seus níveis de articulação e os impactos produzidos junto à comunidade em geral.

1. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE

1.1 CARACTERIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre se constitui numa inovadora forma de estabelecer relações entre o Estado e a sociedade civil, tendo como eixo central a participação popular na administração municipal,com o objetivo de enfrentar as históricas desigualdades sociais construídas no bojo das relações produtivas do capitalismo.

O Orçamento Participativo leva em conta as características da sociedade civil discutindo os seguintes elementos: o papel das pré-estruturas organizativas da sociedade civil no êxito das políticas participativas; a capacidade do Estado de induzir formas de associativismo e práticas deliberativas semelhantes àquelas existentes no campo da sociedade civil; a capacidade de as formas participativas distribuírem recursos de modo generalista, evitando, assim, a transformação das associações existentes em canais corporativos de acesso a recursos, e o debate acerca do papel da tradição associativa na variação do êxito das experiências de Orçamento Participativo (AVRITZER, 2003, p. 17-18).

O contexto de redemocratização vivido pelo Brasil a partir de 1985 com a volta das eleições diretas para as capitais, e as tendências descentralizadoras promovidas pela Carta de 1988 – a qual definiu os municípios como entes autônomos da Federação -, abriu novas potencialidades para a gestão local e trouxe novas complexidades à ação dos agentes urbanos. As instâncias municipais tornaram-se locus privilegiados para a emergência da cidadania no país,

indicando possibilidades de alterações no profundo autoritarismo social enraizado na sociedade brasileira (FEDOZZI, 2003).

A base institucional do Orçamento Participativo de Porto Alegre é a própria Constituição Federal, que autoriza os executivos municipais e estaduais a elaborarem seus orçamentos, mas ao não especificar como fazê-lo (FARIAS, 2003) abre um elenco de possibilidades aos gestores municipais de inovarem nas formas de relação com a sociedade.

Deste modo, os processos de descentralização e de fortalecimento do poder local, advindos da Carta Constitucional, foram marcantes no desenho do Orçamento Participativo. Para Baierle (1992) tal descentralização foi um dos avanços mais fecundos da democracia emergente entre nós. Na esteira desse processo, os municípios, fortalecidos no sistema federativo, vêm elegendo lideranças vinculadas aos movimentos populares, possibilitando a estruturação de práticas democrático-participativas.

Com o Orçamento Participativo, os movimentos comunitários das diferentes regiões de Porto Alegre passam a ter acesso diretamente ao poder local, mas sem anular o espaço da democracia representativa. Tanto o executivo quanto o legislativo partilham parte de seu poder e, assim, ampliam e complexificam suas relações com a sociedade (CIDADE, 2003, p.12), não representando uma indevida interferência nas prerrogativas da Câmara de Vereadores. Considerando a utilização de critérios empíricos na alocação de recursos, o modelo tem maior racionalidade que as formas convencionais de orçamentação (GIACOMONI, 1994).

O Orçamento Participativo consiste na inclusão da participação popular na elaboração do Orçamento Municipal a ser executado no ano seguinte, responsabilidade esta do executivo municipal, através de um amplo debate que acontece ao longo do ano. Nesses encontros são definidos valores de receita e despesa onde serão feitos os investimentos, quais as prioridades e quais as obras e ações a serem desenvolvidas pelo Governo. Todo o processo constituído de elaboração da matriz orçamentária deve ser concluído até 30 de setembro, prazo legal para o executivo municipal entregá-lo na Câmara de Vereadores, conforme estabelece a Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

1.2 GÊNESE DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Para a abordagem da gênese do Orçamento Participativo foram buscados estudos realizados que apontam a presença do associativismo e da participação na formação social, política e cultural do Rio Grande do Sul e de sua capital como raiz explicativa do reconhecimento do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Também foram colhidos depoimentos com informantes qualificados, que expuseram suas vivências e conceitos sobre o Orçamento Participativo.

Um primeiro registro de experiência associativista foi o desenvolvido nas reduções jesuíticas na região norte do Estado, no âmbito de cooperação econômica e social que instituiu o princípio do mutirão, originalmente denominado de potirão na língua guarani, e que sobreviveu até os dias atuais (SCHNEIDER, 2003).

No campo jurídico estatal, a Constituição do Estado de 1891 reconhecia o direito de iniciativa popular nas propostas legislativas, apesar de não abrir mão do papel das Câmaras Municipais (MAGRONE, 2004).

Ao mesmo tempo, nas regiões do Estado que foram colonizadas pelos imigrantes alemães e italianos, havia a prática de os próprios colonos decidirem sobre o destino das parcelas excedentes de sua renda social muito antes de a regulamentação estatal passar a vigorar em seus territórios. Foi o início do movimento cooperativista no Rio Grande do Sul que possibilitou, em 1892, a criação da primeira cooperativa do setor primário e, em 1902, a primeira cooperativa de crédito rural.

Décadas depois, "no período de grande mobilização político-social da sociedade brasileira em inícios da década de 1960, que passou a empenhar-se em prol das 'reformas de base', entre as quais, as reformas agrária, educacional, da empresa e a reforma urbana" (SCHNEIDER, 2003, p. 316), ocorre uma significativa mobilização comunitária entre a população rural e urbana na região de Ijuí (norte do Estado), que originou a reconhecida Cooperativa Regional Tritícola Serrana – COTRIJUÍ. Estes registros revelam a capacidade de os coletivos se organizarem na busca de respostas

às suas necessidades de produção, com características participativas e com alcance social.

No caso da capital, os fortes traços associativistas urbanos são uma das peculiaridades na gênese do Orçamento Participativo (AVRITZER, 2003). Durante os anos 40 do século XX, o denominado movimento comunitário foi se formando a partir dos diversos movimentos das Associações de Moradores de Porto Alegre. Este movimento foi constituindo-se, paulatinamente, como "um espaço público de organização autônoma das classes populares para a reivindicação de direitos relacionados ao acesso ao solo urbano, aos equipamentos e aos serviços públicos" (FEDOZZI, 2003). Em 1956 houve o reconhecimento desta mobilização social na cidade, tanto que através de um Decreto Municipal foi estabelecido que as portas da Prefeitura deveriam ser abertas para os vários conselhos locais, por representarem diversas comunidades da cidade.

A atuação forte destes movimentos culminou na criação, em 1959, da FRACAB (Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro), entidade esta que alcançou importante congregação de movimentos, chegando a ter 65 associações filiadas em 1979. Até o ano de 1964 este processo foi fortemente influenciado pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), principalmente com a liderança de Leonel Brizola, mas com o golpe militar e, por conseqüência, a instauração de um regime de exceção no país, a FRACAB teve intervenção federal e estes movimentos obrigatoriamente tiveram suas atividades de mobilização prejudicadas.

No final dos anos 70, há um renascimento do movimento associativista em Porto Alegre, em especial o dos Movimentos Populares Urbanos. "Vários movimentos surgiram e passaram a desenvolver ações reivindicatórias e/ou contestatórias, tendo por eixo a posse da terra e o acesso aos serviços urbanos. Estas ações traduziam, principalmente, a afirmação de uma cultura de direitos" (TELLES apud BAIERLE, 1998, p. 06).

Fedozzi (2003) aprofunda a discussão apontando que estes movimentos passam por um processo de mudança qualitativa, com a emergência de representações e práticas orientadas para a relação

de enfrentamento com o Estado e para a defesa de uma perspectiva de transformação radical da realidade social. Estas mudanças estão, em grande medida, relacionadas à ação de agentes sócio-políticos que crescentemente passam a atuar junto às organizações comunitárias, tais como: grupos políticos clandestinos, centros de educação popular e igrejas.

Em 1983 surge em Porto Alegre a União de Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), que veio ampliar o coro por reivindicações urbanas se envolvendo intensamente em diversos aspectos relacionados à vida da cidade, como: habitação, educação, oferta de serviços públicos, direitos humanos, entre diversos outros. Quando realizou o seu primeiro congresso, em 1985, seus integrantes se vinculavam a 78 associações de bairros e comunidades da cidade.

O conjunto dos movimentos exigia também o reconhecimento dos direitos universais à cidadania e se insurgia contra o estigma de "marginal" dos moradores da periferia. Fedozzi (2003, p. 9) expressa que o discurso em prol dos direitos assumidos por essa parcela dos moradores pobres em Porto Alegre e a sua tematização na esfera pública local representou um salto qualitativo em direção à superação das práticas de submissão paternalista e/ou clientelista, tradicionalmente presentes na relação entre as classes populares e os poderes Executivo e Legislativo no Brasil, o que não significa que essas práticas tivessem sido eliminadas dos movimentos comunitários.

Muitas foram as estratégias de resistência e de pressão criadas pelos movimentos comunitários, tais como: "barricadas nas ruas, assembléias nos locais de moradia, abaixo-assinados, concentrações em frente à Prefeitura, cartas-abertas à população, denúncias na mídia, mutirões dos moradores para realizar obras" (FEDOZZI, 2003, p. 9), no esforço pela obtenção do reconhecimento dos seus direitos. Estas manifestações eram patrocinadas tanto por populações das áreas de subabitação em situação irregular e/ou clandestina, como também por moradores de áreas estruturadas da cidade.

Esta mobilização criou as condições para a organização de espaços de articulação entre os diversos movimentos e as instâncias já constituídas, como a FRACAB e a UAMPA, em algumas regiões mais mobilizadas da cidade. Assim, formaram-se os espaços de

União de Vilas e Conselhos Populares, com o propósito de fortalecer o papel reivindicatório dos movimentos, tendo sido formadas, nos anos 80 de século XX, três Uniões de Vilas e dois Conselhos Populares (DIEGO, 2004).

Estas lideranças e seus respectivos movimentos deram apoio total ao candidato à Prefeitura de Porto Alegre, Sr. Alceu Colares do Partido Democrático Brasileiro, que viria a ser vitorioso nas eleições de 1985 com o lema "O povo no governo" (DIEGO, 2004). Foi durante esta gestão municipal que as lideranças populares começaram a desenvolver as primeiras idéias sobre o Orçamento Participativo, elevando o patamar de suas reivindicações e, para tanto, pressionaram o prefeito eleito a realizar um amplo debate sobre as prioridades de investimento, exigindo a abertura da "caixa-preta" do orçamento para revelar como a cidade alocava os seus investimentos (POZZOBON, 2000).

Em reunião realizada pela UAMPA em 26 de março de 1986, preparatória a um debate com o Prefeito sobre a participação dos movimentos populares no governo, surge a primeira referência ao Orçamento Participativo, conforme pesquisa de Avritzer. O documento da reunião expressa: "o mais importante na Prefeitura é a arrecadação e a definição de para onde vai o dinheiro público. É a partir daí que vamos ter ou não verbas para o atendimento das reivindicações das vilas e bairros populares. Por isso, queremos intervir diretamente na definição do orçamento municipal e queremos controlar a sua aplicação" (AVRITZER, 2002, p. 28).

Posteriormente, em documento relativo ao segundo congresso da entidade, em 1987, é novamente reafirmada esta reivindicação, conforme revela o texto: "procurar ampliar a participação do movimento comunitário na administração municipal, na elaboração e definição do orçamento municipal é o elemento que vai tornar possível as mudanças na estrutura política urbana" (AVRITZER, 2002, p. 28).

Os estudos de Baierle (2000) demonstram a influência dos movimentos sociais comunitários nos anos 80 do século XX na criação do Orçamento Participativo, com destaque para a constituição da UAMPA, em 1983. Fedozzi credita a este processo

"um novo estágio na articulação das classes populares, caracterizado pelo aumento do capital social acumulado por elas e revelado pelo processo de ampliação qualitativa e quantitativa do associativismo comunitário, assim como pela formação de uma cultura cívica crítica" (2003, p. 19).

Esta marca de mobilização política de Porto Alegre também se expressa pela tradição de seu povo escolher partidos de esquerda para serem seus representantes na cidade. No período de 1947 até 1963, o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB, que originou o PDT, foi o mais votado nas eleições da Câmara Municipal, bem como nas eleições de 1988 dois partidos de esquerda, PT e PDT, disputaram as eleições, ambos com projetos de participação nas suas plataformas eleitorais (AVRITZER, 2002, p. 22).

As expectativas de os movimentos organizados participarem mais incisivamente na administração pública municipal não foram contempladas, apesar das promessas do prefeito, feitas tanto durante a campanha quanto ao longo de seu governo. É nesse contexto de frustração que a Frente Popular (PT e PCB) chega ao poder em 1989, anunciando ao conjunto de agentes sociais com uma longa experiência de organização e ação coletiva, uma proposta de participação popular na administração municipal.

Esta trajetória constitutiva do Orçamento Participativo é uma dimensão de sua explicação, que é complementada pelo campo conceitual. Dentre os informantes qualificados, há uma explanação das raízes teóricas e de experiências de outras nações, que serviram como inspiração para a criação do Orçamento Participativo.

> A primeira tradição teórica a que está relacionado o OP é a da discussão sobre democracia. O OP é um processo que amplia os horizontes da prática democrática, resgatando elementos de democracia direta - da escolha feita diretamente pelo povo em assembléias - e os combinando com elementos de democracia representativa. [...] O OP se constitui tanto como um avanço em relação à tradição teórica fundante da revolução francesa – Rosseau,

Montesquieu, entre outros – como em relação aos ideais clássicos gregos de democracia direta. Descende desta tradição teórico/filosófica, mas a supera ao combinar dialeticamente seus elementos [...] {através do} conceito de democracia participativa. Por esta idéia entende-se o OP como um processo de participação voluntária, onde o cidadão que vê a necessidade de ir além de seus direitos democráticos básicos – geralmente relacionados à democracia parlamentar tradicional – pode interferir diretamente na construção da prática de governo.

A segunda vertente teórica do OP é o movimento socialista, que influi na esquerda do PT, especialmente no RGS. Esta tradição aporta, especialmente, o conceito de inversão de prioridades, de reorientar a ação do Estado principal e fundamentalmente em favor dos mais pobres, dos trabalhadores. Esta é uma das bases fundantes do OP. Seu método é construído para que os recursos do Estado se comportem como um fator indutor de redistribuição de renda: dos mais ricos para os mais pobres.

A terceira veia teórica que contribuiu para a formatação do OP vem da tradição de esquerda contemporânea, e aporta a idéia de gestão por conselhos e de hegemonia social. Quanto ao primeiro, historicamente filia-se à tradição teórica do início da revolução russa, à idéia dos soviets, da gestão do Estado pelo povo, que define prioridades. Também podemos relacioná-la à tradição da esquerda italiana, idéia da possibilidade de gestão da unidade produtora através de conselhos de fábrica. Esta veia pode ser vista na organização do processo por fóruns de delegados regionais e depois no COP (Conselho do Orçamento Participativo). A tradição teórica da esquerda italiana, especialmente Gramsci, contribuiu com o conceito de hegemonia, e orienta o OP a incluir mecanismos abertos de participação que possam incorporar diferentes segmentos sociais. Neste sentido,

organiza-se o processo para incorporar e fazer dialogar movimentos por corte de gênero, etnia, movimentos sindicais e classes médias. Isto aparece com mais clareza na organização do processo nas plenárias temáticas.

(CORDEIRO, André Passos. Depoimento prestado à equipe da pesquisa UNESCO, 2004).

1.3 A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A gestão municipal de Porto Alegre iniciada em 1989, formada pela reunião, na Frente Popular dos partidos: Partido dos Trabalhadores, Partido Comunista Brasileiro, Partido Verde e Partido Socialista Brasileiro, tinha como compromisso político a democratização do Estado com a participação ativa da população, de modo a democratizar as relações entre Estado e Sociedade Civil. Para tanto, criou em seu primeiro ano de governo uma nova maneira de formular e acompanhar o orçamento. Esta nova dinâmica foi uma importante ruptura com a lógica pública histórica de elaboração exclusiva do orçamento municipal pelos seus agentes institucionais.

O diagnóstico da situação encontrada feito pela nova administração revelou que as sucessivas administrações predecedentes construíram relações fisiológicas, clientelistas e com pouca transparência pública; que as decisões sobre investimentos não contemplavam as reais necessidades da maioria da população, excluída do acesso a bens e serviços, e que 98% da receita municipal estava comprometida com o pagamento do quadro de pessoal (CORDEIRO, 2004).

Vários dos aspectos que compõem o desenho atual do Orçamento Participativo foram se constituindo ao longo do seu processo de existência (CIDADE, 2004). Um deles refere-se à

regionalização da cidade, que o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano dividia em quatro zonas. Esta divisão não coincidia com o recorte desenvolvido pelos movimentos populares urbanos, formada pelo total de cinco instâncias entre União de Vilas e Conselhos Populares (BAIERLE, 1998, DIEGO, 2004). Por isto a primeira proposta de regionalização do Orçamento Participativo ter sido de cinco regiões de Porto Alegre, de modo a respeitar a organização popular já existente.

Foi do Executivo Municipal a iniciativa da discussão sobre o orçamento, através de consulta à população em reuniões realizadas nas cinco regiões durante o mês de agosto de 1989 (FEDOZZI, 2001). Depois de vários encontros com lideranças comunitárias, a cidade foi dividida em dezesseis regiões vigentes até hoje: Ilhas- Humaitá – Navegantes, Noroeste, Leste, Lomba do Pinheiro, Norte, Nordeste, Partenon, Restinga, Glória, Cruzeiro, Cristal, Centro-Sul, Extremo-Sul, Eixo-Baltazar, Sul e Centro. Estas regiões têm sofrido divisões internas, denominadas micro-regiões.

Outras dificuldades do início do processo foram relativas à inexistência de modelos pré-concebidos de como realizar uma co-gestão dos recursos públicos, bem como à falta de experiência decorrente da novidade dessa proposta (DIEGO, 2004; FEDOZZI, 2004). Associada a estas estava o fato de o governo municipal estar com uma receita comprometida, em 98%, com o pagamento de pessoal.

Essa situação caótica das finanças municipais ocasionou grandes dificuldades à administração, deixando-a sem capacidade alguma de investimentos na cidade, impossibilitando, desta forma, o atendimento de qualquer demanda reivindicada pela população. O governo municipal tomou a iniciativa de desencadear uma Reforma Tributária, na lógica de potencializar os recursos próprios arrecadados a partir de reformulações do IPTU e ISSQN.

Assim, ao longo de 1989 líderes comunitários das diversas regiões e o governo começaram a discutir as linhas básicas de um processo de Orçamento Participativo e a traçar um primeiro plano de investimentos.

Na primeira reunião do Orçamento Participativo realizada na Zona Norte no Sindicato dos Metalúrgicos e nas assembléias abertas realizadas em cada uma das 16 regiões, os cidadãos puderam apresentar suas demandas por investimentos. Cerca de 400 pessoas participaram das 16 assembléias, elegendo os primeiros "delegados de orçamento" na proporção de 1 para cada 5 presentes. Formou-se uma comissão em conjunto com a Secretaria de Planejamento Municipal responsável pelo processo orçamentário para traçar um plano de investimentos para o próximo ano. Essa comissão foi o embrião do que mais tarde se tornou o Conselho do Orçamento Participativo.

Muitos dos que participaram desse primeiro plano de investimentos o descrevem como uma colossal lista de reivindicações que evitou qualquer decisão polêmica ou definição de prioridades. Quase todas as demandas que os participantes consideravam como "altamente prioritárias" foram incluídas num esboço de orçamento que comprometeria a receita de vários anos.

No entanto, só em 1990 as reformas fiscais e administrativas começaram a gerar recursos para investimentos. Sob pressão dos movimentos populares a administração começou a investir nas regiões pobres da periferia. Mas como o plano de investimento não definiu prioridades, os órgãos executores das obras de infra-estrutura é que decidiam, a partir de seus critérios políticos e técnicos, quais demandas seriam atendidas.

A definição de prioridades de forma criteriosa passou a ser fundamental, o que levou a administração a re-estruturar o Orçamento Participativo. Em 03.01.90 foi aprovada a Lei Orgânica Municipal, a qual cria a Coordenação de Relações com a Comunidade – CRC, que passa a coordenar o Orçamento Participativo. Criado também um novo Gabinete de Planejamento, GAPLAN, composto por uma equipe especializada em Planejamento Estratégico, começou-se então a redesenhar o processo de participação no Orçamento. Tanto o GAPLAN como o CRC estão vinculados diretamente ao Gabinete do Prefeito, sendo esse o grupo que desenvolveu a arquitetura básica do Orçamento Participativo que, com algumas modificações, existe até hoje (ABERS, 1998).

O Orçamento Participativo conciliou propostas de desenho institucional realizadas por diversos atores: as assembléias regionais advindas da prática do movimento comunitário; o conselho como proposta do Partido dos Trabalhadores e, a Coordenadoria de Relações com a Comunidade (CRC) e o Gabinete de Planejamento (Gaplan), construída pela administração municipal (AVRITZER, 2003, p. 18).

Ao longo do tempo de funcionamento do Orçamento Participativo, alterações foram sendo realizadas quanto aos critérios de escolha de delegados, critérios de distribuição de recursos financeiros, de nomenclatura dos temas para hierarquização e na composição do Conselho do Orçamento Participativo. Algumas instâncias na estrutura foram criadas, como o Fórum Regional do Orçamento Participativo (FROP) em 1991, para viabilizar e fiscalizar a execução das obras solicitadas e aprovadas, e foi criado o cargo de Coordenador Regional do Orçamento Participativo (CROP) em 1992, com o intuito de reforçar as relações com a comunidade.

Com o propósito de discutir as políticas globais e setoriais para a cidade, no ano de 1994 ocorre a inclusão das Plenárias Temáticas como uma nova instância de participação no ciclo do Orçamento Participativo. Estas plenárias seguiram a dinâmica das plenárias regionais, "inclusive elegendo seus representantes ao Conselho do Orçamento Participativo, que desse modo, teve seu número de membros ampliado a partir de 1994" (FEDOZZI, 2001, p. 133).

Em 1994 o Conselho do Orçamento Participativo, sob outra denominação, passa a ter a Comissão Paritária para a coordenação do colegiado, com 4 representantes do governo e 4 conselheiros eletivos. Esta proporcionalidade vai ser alterada em 1999, quando a Coordenação do Conselho passa a ser formada por 4 representantes do governo e 8 conselheiros eleitos.

A temática da Cultura, incluída no ano de 2000 e o Orçamento Participativo – Internet, criado em 2001,- que possibilita o envio de sugestões via on-line através do site www.portoalegre.rs.gov.br/op/default.htm –, foram outras das inserções realizadas com análise prévia do governo, sendo obrigatória a avaliação e deliberação nos Fóruns de Delegados do Orçamento Participativo. Neste mesmo ano é criado um Grupo de Trabalho para realizar uma avaliação do

seu processo, e com a realização de um Seminário sobre a Modernização do Orçamento Participativo, várias instituições foram consultadas visando o debate para propor melhorias.

1.4 O FUNCIONAMENTO GERAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO[1]

O Orçamento Participativo (OP) é um processo pelo qual a população decide, de forma direta, a aplicação dos recursos em obras e serviços que serão executados pela Administração Municipal. O seu processo se desenvolve da seguinte forma:

a) Reuniões Preparatórias (Março – Abril). Quando a Prefeitura presta contas do exercício passado, apresenta o Plano de Investimentos (publicação anual que contém todas as demandas de obras e serviços definidos pela população no OP aprovado nos Fóruns Regionais e Temáticos); o Regimento Interno (conjunto de regras que determina o funcionamento do OP), e os Critérios Gerais, Técnicos e Regionais[2].

---

[1] CORDEIRO, André Passos. A experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre, texto mimeografado, 2004. E do website www.portoalegre.rs.gov.br/Op/texto

[2] Critérios - São as regras aprovadas pelo COP, que se subdividem em critérios gerais (que determinam o procedimento da distribuição de recursos para o conjunto da cidade) e técnicos (utilizados pelos órgãos da Prefeitura para analisar demandas e verificar a viabilidade das mesmas). Os três critérios gerais: carência do serviço ou infra-estrutura (peso 4), população total da região (peso 2), prioridade temática da região (peso 4), serão aplicados para a distribuição de recursos nas três primeiras prioridades temáticas escolhidas globalmente pelas 16 regiões, com exceção do DMAE, que têm critérios próprios. O cálculo para definição das três primeiras prioridades globais é o seguinte: cada região escolhe 4 prioridades dentro das 13 prioridades temáticas (Saneamento Básico, Política Habitacional, Pavimentação, Transporte e Circulação, Saúde, Assistência Social, Educação, Áreas de Lazer, Esporte e Lazer, Iluminação Pública, Desenvolvimento Econômico, Cultura e Saneamento Ambiental). À prioridade de cada região são atribuídas notas: 1ª prioridade - nota 04; 2ª prioridade – nota 03; 3ª prioridade – nota 02; 4ª prioridade – nota 01. Somando-se as notas de todas as prioridades escolhidas pelas 16 regiões chega-se às três prioridades, que serão aquelas que somaram maior pontuação. Em quatro áreas existem critérios técnicos condicionantes na decisão de ações e/ou investimentos: DMAE (Departamento Municipal de Água e Esgoto), SMED (Secretaria Municipal de Educação), SMS (Secretaria Municipal de Saúde), FASC (Fundação Assistência Social e Cidadania).

b) Rodada Única de Assembléias Regionais e Temáticas, (Abril – Maio), com a eleição das prioridades temáticas, eleição dos conselheiros e definição do número de delegados. São dois conselheiros titulares e dois suplentes para cada uma das 16 Regiões (Ver regiões do Orçamento Participativo na figura 02), e 06 Temáticas aqui há eleição de 88 conselheiros (-Circulação e Transporte; – Saúde e Assistência Social; – Educação, Esporte e Lazer; – Cultura; – Desenvolvimento Econômico, Tributação e Turismo; – Organização da Cidade, Desenvolvimento Urbano e Ambiental).

c) Fóruns Regionais e Temáticos (Maio – Junho – Julho), quando ocorre a eleição dos Delegados, na proporção de 1 para cada 10 participantes na Rodada Única. Também é definida a hierarquização das obras e serviços, com o apoio das secretarias municipais e autarquias que acompanham estas reuniões, prestando esclarecimentos sobre critérios que norteiam o processo e a viabilidade das demandas.

d) Assembléia Municipal (Julho), quando os conselheiros eleitos tomam posse e entregam ao governo a hierarquização das obras e serviços realizada pelos Fóruns Regionais e Temáticos. Na mesma oportunidade, o GAPLAN e a Secretaria Municipal da Fazenda apresentam os grandes agregados da despesa e a estimativa da receita para o ano seguinte. Toda a discussão é registrada em atas e formulários específicos.

e) Análise das Demandas (Julho – Agosto – Setembro) feita pelo governo, que faz a análise técnica e financeira das demandas e a montagem da matriz orçamentária.

f) Votação da Matriz Orçamentária (Agosto – Setembro) do Conselho do Orçamento Participativo[3], com a distribuição de recursos para as regiões e temáticas. Logo, a redação final é feita no GAPLAN, que entrega a Proposta Orçamentária na Câmara de Vereadores, no dia 30 de setembro – prazo legal estabelecido pela Lei Orgânica do Município de Porto Alegre.

---

[3] Conselho do Orçamento Participativo (COP) - Órgão máximo de deliberação do Orçamento Participativo formado por 96 conselheiros. Deste total, 88 são eleitos diretamente pela população nas Regiões e Temáticas; dois (um titular e um suplente) são indicados pela União das Associações de Moradores de Porto Alegre (Uampa);

g) Detalhamento do Plano de Investimentos (Outubro - Dezembro) no Conselho do Orçamento Participativo, a partir da Proposta Orçamentária entregue na Câmara de Vereadores. São consideradas as demandas hierarquizadas pela comunidade e os critérios gerais de distribuição de recursos entre as regiões.

h) Discussão, nos Fóruns Regionais e Temáticos, (Novembro - Dezembro) das alterações ao Regimento Interno, Ciclo e Critérios.

i) Votação (Dezembro - Janeiro) das alterações discutidas anteriormente, para serem adotadas na seguinte rodada do Orçamento Participativo.

A organização destas diversas fases é denominada Ciclo do Orçamento Participativo, conforme está representado na figura:

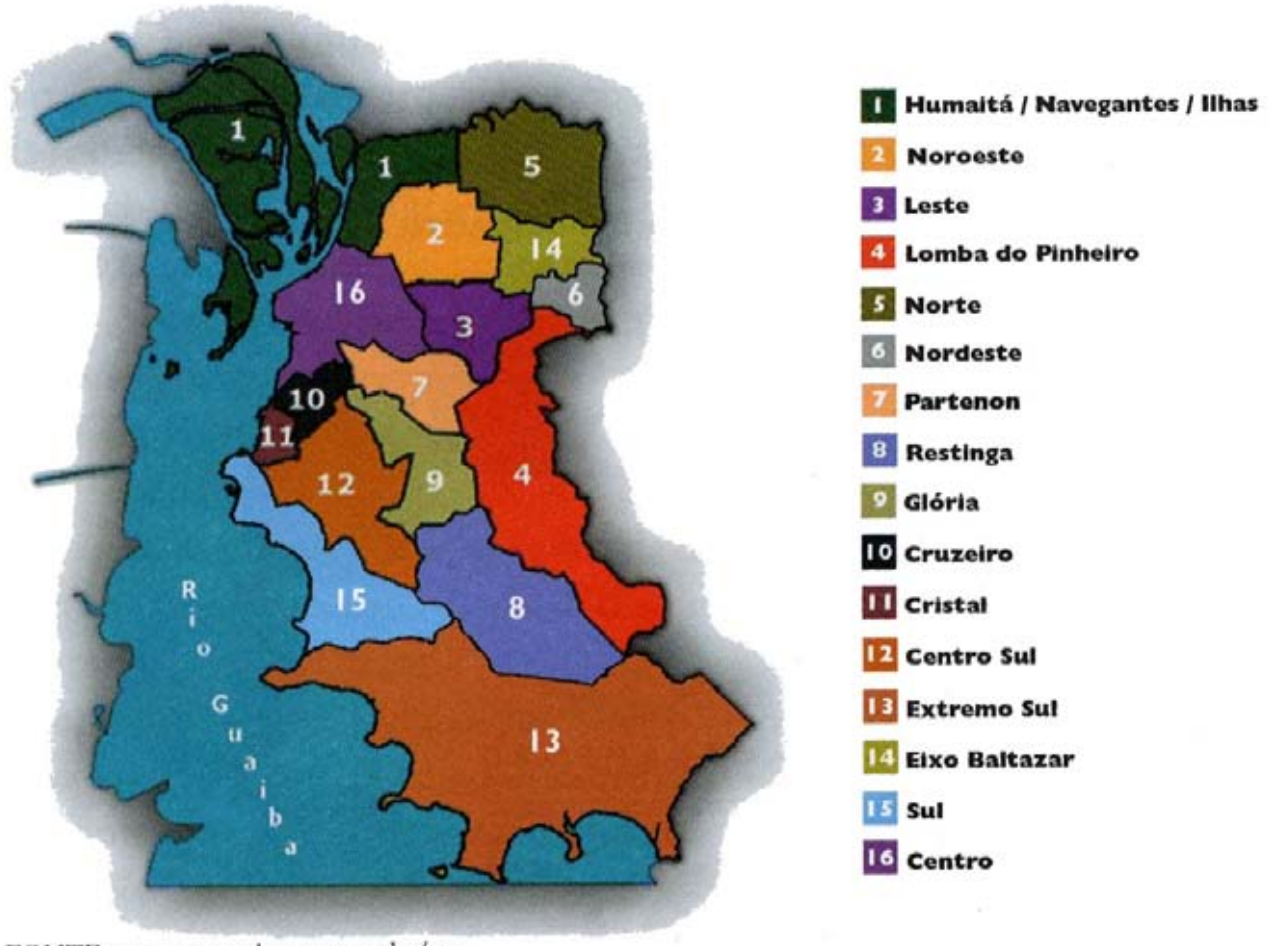
FIGURA I Ciclo do Orçamento Participativo

Fonte: www.portoalegre.rs.govbr/Op/

dois (um titular e um suplente) são indicados pelo Sindicato dos Municipários (Simpa) e quatro (dois titulares e dois suplentes) representam a Prefeitura no Conselho, embora sem direito a voto nas deliberações. O COP planeja, propõe, fiscaliza e delibera sobre o conjunto de receitas e despesas do orçamento municipal. Também revisa anualmente o Regimento Interno do OP, nos seus critérios gerais e técnicos.

As prioridades temáticas do Orçamento Participativo nos últimos quatro anos (2001-2004) foram: habitação, em primeiro lugar desde 2002; pavimentação, em primeiro lugar no ano de 2001 e em terceiro lugar em 2002 - 2003; educação, segunda prioridade nos anos de 2002 e 2003, e terceira em 2004, e a temática social (saúde e assistência social) a segunda prioridade no ano de 2004.

FIGURA 2 - Mapa com as Regiões do Orçamento Participativo



FONTE: www.portoalegre.rs.gov.br/op

1.5 OS PARTICIPANTES NO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A base da estratégia de gestão participativa adotada pelo governo municipal de Porto Alegre é o princípio de que a população se interessa não apenas pelas questões particulares, privadas, senão também pelas

questões públicas e que é capaz de tomar decisões solidárias. Do mesmo modo, a população conhece melhor as necessidades e a realidade de sua cidade ou do seu bairro, do que os funcionários municipais. No início, a administração municipal teve de convencer as pessoas de que a sua presença nas assembléias teria um efeito na vida do dia-a-dia, e com isto, as mobilizou nas decisões, cujas resoluções foram transformadas em práticas (ZIMMERMANN, 2004).

A escassa participação da população, durante os dois primeiros anos de implantação do Orçamento Participativo, foi reflexo direto da conjuntura municipal. No ano de 1989, as expectativas da população eram bem maiores que a capacidade de resposta da administração, o que ocasionou em 1990 um retraimento na participação. Esta participação se altera de forma crescente a partir do momento em que o Município readquire sua capacidade de investimento, principalmente através da realização da Reforma Tributária.

A partir de 1991, o Orçamento Participativo se tornou um processo que mobilizou cada vez mais as comunidades de todas as regiões, conforme se verifica no Quadro a seguir, que mostra os participantes no conjunto das rodadas.

TABELAS 1.5 – Participantes do Orçamento Participativo por ano

ANO	PARTICIPANTES
1990	976
1991	3.694
1992	7.610
1993	10.735
1994	9.638
1995	11.821
1996	10.148
1997	11.908
1998	13.687
1999	16.813
2000	15.331
2001	18.583
2002	28.907
2003	23.520*

Fonte: CRC – PMPA – *Os dados da participação de 2003 correspondem até a rodada única.

Na análise sobre a participação no Orçamento Participativo de Porto Alegre, a pesquisadora Abers concluiu que a "participação é um processo em desenvolvimento: sua prática pode resultar em um efeito cascata que melhora o próprio processo participativo e transforma a vida política de forma mais geral" (ABERS, 1998, p. 18). Esta constatação se deu a partir da investigação realizada no ano de 1995, quando analisou que os primeiros bairros a receberem investimentos do Orçamento Participativo foram, na maior parte, aqueles historicamente conhecidos por sua maior capacidade de organização. Mas ao longo do tempo, novos grupos de cidadãos começaram a se mobilizar, na medida em que os habitantes de outros bairros percebiam os resultados e se convenciam que sua participação no Programa poderia resultar em obras semelhantes em seus bairros.

Outra constatação da pesquisadora é de que, ao contrário das expectativas de que os mais organizados manteriam controle desproporcional sobre o processo ao longo do tempo, no caso de Porto Alegre, novos participantes e novos bairros eram continuamente mobilizados através de um "efeito demonstração". Na medida em que se difunde a percepção de que os participantes são recompensados com investimentos públicos em seus bairros, os cidadãos céticos se convencem a agir da mesma forma (ABERS, 2000).

Uma pesquisa de opinião realizada em setembro de 1994 detectou que 8,4% da população adulta de Porto Alegre havia participado de pelo menos uma das plenárias de orçamento nos cinco anos desde a abertura do processo (META[4] apud ABERS, 1998, p. 05).

Em 1996, na pesquisa realizada pela Coordenação de Relações Comunitárias – PMPA, FASE/RS, ONG CIDADE e pela pesquisadora americana Rebecca Abers, foram coletados dados relativos à participação, conforme se verá a seguir:

[4] META, 1994. "Relatório da pesquisa de avaliação da administração municipal de Porto Alegre, Setembro de 1994". Manuscrito não publicado, META, Instituto de Pesquisa de Opinião.

Na pergunta: "Por que veio a reunião hoje?", foram obtidos os seguintes resultados: as demandas representam 33,9% das respostas, sendo que a demanda mais localizada no bairro/vila ocupa 17,6%. Porém, a ocorrência maior deste tipo de resposta fica entre os que possuem renda familiar e escolaridade mais baixas. Em segundo lugar, as respostas falam de sua motivação em participar de forma genérica, inclusive "para conseguir alguma coisa". Estas respostas representam 18,7% do total. Outros dados significativos: votar 13,5%; o fato de ser liderança ou pertencer a uma entidade 12,5%; conhecer, informar-se, esclarecer-se 9%, e referências a cidadania, direitos, união, luta 7% (POZZOBON, 1996, p. 01).

As pesquisas já realizadas detectaram a relação entre faixas de renda dos participantes do Orçamento Participativo. Na pesquisa de 1996 (POZZOBON, 1996) foi elaborado o perfil sócio-econômico da população que participa do Orçamento Participativo. Os dados mostraram uma grande diversidade: uma parcela significativa dos entrevistados com até 41 anos de idade (57,9%), cor branca (71,4%), possuem uma renda familiar até três salários mínimos (39,6%) e escolaridade até o primeiro grau completo (53,9%, incluindo 5,5% sem instrução). Há uma paridade entre homens e mulheres, com uma leve maioria de homens.

Há uma tendência de os participantes das temáticas apresentarem melhores indicadores em termos de renda familiar e escolaridade, o que pode ser constatado através dos seguintes dados: nas regiões, 59,8% dos entrevistados recebem até cinco salários mínimos, enquanto que 50,7% dos entrevistados nas temáticas percebem mais de cinco salários mínimos.

No ano de 1998 (BAIERLE, 1999) a ONG CIDADE realizou uma pesquisa para detectar o grau de conhecimento, por parte dos participantes presentes nas plenárias temáticas e regionais, e o seu envolvimento com o processo do Orçamento Participativo. No que se refere às faixas de renda, foi verificado que o maior número de pesquisados encontra-se na faixa até 4 salários mínimos (55,7% dos participantes; 42,6% dos delegados das plenárias regionais; 43,2% dos delegados das plenárias temáticas; e 38,6% dos conselheiros).

Constatada nas plenárias temáticas uma proporção significativa de pessoas com renda acima de 12 salários, em função sobretudo da presença de profissionais das áreas de saúde e educação, é possível explicar o relativo crescimento da renda dos participantes quando comparado à renda dos participantes pesquisados no ano de 1995.

Comparando a renda dos participantes com a renda da cidade se verificou que os participantes do OP têm uma renda menor, pois conforme o IBGE (Censo 1991), 29% dos domicílios apresentavam renda até 3 salários: no OP, 30,3% dos participantes tem renda até 2 salários.

Quanto ao aspecto de escolaridade, a pesquisa constatou que a maioria dos participantes tem escolaridade até ensino fundamental (61,3%). Os maiores percentuais de pessoas com III Grau (completo ou não) encontram-se nas plenárias temáticas de Educação, Cultura e Lazer (50% dos participantes) e de Saúde e Assistência Social (42,8% dos participantes). O nível de escolaridade revela-se muito importante para o exercício do papel de conselheiro, onde mais da metade (56,5%) apresenta II Grau incompleto ou mais (BAIERLE, 1999, p. 06-07).

Outro ponto investigado nas pesquisas já realizadas foi o relativo à participação em entidades associativistas dos sujeitos participantes do Orçamento Participativo. Na pesquisa de 1995, realizada com os participantes das grandes assembléias regionais, 76% dos entrevistados informaram que participavam de associações civis de alguma natureza. Destes, 62% dedicavam a maior parte do seu tempo de participação em associações de bairro, e 14% a outros tipos de associações regionais ou locais, tais como: Articulações Regionais, Comissões de Rua informais ou Centros Comunitários (ABERS, 1998).

Silva (2003) sistematizou resultados de pesquisas realizadas nos anos de 1993 (FEDOZZI, NUÑES, 1993), 1995 (FASE, CIDADE, CRC/PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1995), e 1998 (CIDADE, CRC/PMPA, 1999), organizando o seguinte quadro relativo à participação em entidades de caráter associativista, entre os sujeitos presentes nas plenárias.

TABELA 1.6 – Participação em entidades entre os participantes das Plenárias do Orçamento Participativo de Porto Alegre – 1993, 1995 e 1998

1) Participação em entidade ou associação?*	OP/1993		OP/1995		OP/1998	
	Freqüência	%	Freqüência	%	Freqüência	%
Participa de entidades	2896	71,28	472	73,88	695	66,9
Não participa de entidades	1044	25,70	135	21,7	292	28,1
Não respondeu	123	3,03	15	2,41	52	5
Total	4063	100	622	100	1039	100

* Para o ano de 1993 a pergunta refere-se especificamente à participação em Associação de Moradores. (Fonte: SILVA, 2003, p.161)

Para BAIERLE (1999), as Associações de Moradores (AMs) eram as entidades que agregavam o maior número de participantes (40,9%). Depois, vem a participação em grupos religiosos e culturais (9,0%), que também tem um caráter basicamente comunitário. Foi considerado significativo o crescimento do peso da vinculação a partidos políticos (6,0%), os quais ultrapassam as entidades religiosas e culturais entre delegados (14,5% vs. 11,3%) e conselheiros (30,8% vs. 10,3%).

Esta situação pode estar relacionada com a centralidade adquirida pelo OP no cenário político municipal e pode indicar também uma nova tensão entre politização e aparelhismo no processo de participação comunitária. Se as estruturas do OP fossem suficientes para proporcionar um novo aprendizado a partir deste maior envolvimento partidário, só o futuro dirá. De qualquer forma, até aqui, o fato de o OP contar com a participação de militantes (e não-militantes) dos mais variados partidos e correntes políticas tem sido uma garantia de respeito às regras coletivamente estabelecidas para o processamento das diferenças (BAIERLE, 1999, pg. 09).

Quando esses dados são comparados com a pesquisa de 1995, é constatada uma relativa diminuição do número de pessoas vinculadas aentidades, pois em 1995 havia uma participação maior (75,9%).

A explicação pode ter a ver, em primeiro lugar, com o fato de a pesquisa de 98 ter sido realizada durante a Primeira Rodada e a de 95 durante a segunda, sendo assim natural que o número de filiados a entidades seja maior em função do caráter da Segunda Rodada (eleição de conselheiros) e, em segundo lugar, com o fato de que ela se dá depois de várias reuniões intermediárias (BAIERLE, 1999, pg. 10).

Um dado que mereceu destaque do pesquisador foi o relativo à queda no número de participantes em Conselhos Populares ou Uniões de Vilas (4,0% em 98, contra 8,7% em 95). Uma explicação pode ser que o aumento do número de participantes no OP (ao redor de 40% entre 95 e 98), tenha sido pela adesão de setores sociais menos organizados. Mas o autor ressalva que não deve ser descartada a possibilidade de estar se desenvolvendo uma tendência a substituir os Conselhos Populares pelos Fóruns Regionais do Orçamento Participativo. Sobre este ponto, a pesquisa constatou que, para 40% dos participantes em entidades, antes do OP, sua participação era "menor" ou "nenhuma", sendo que para 39,9% a participação não se alterou, era "a mesma". Apenas 15,1% dos que participam em entidades disseram que participavam mais antes (contra 9,1% em 1995). Foi significativo, contudo, que 22,2% dos conselheiros que participam em entidades, também afirmarem que antes participavam mais na sua entidade de origem. Apesar destas ponderações, não há dúvida de que a participação em entidades aumentou após o OP, já que apenas 9,9% dos entrevistados participavam de entidades antes de 1989. É por isto que esta questão faz mais sentido quando a pesquisa é dirigida aos delegados e conselheiros, pois 21,4% dos primeiros e 25,8% dos segundos já participavam de entidades antes do OP (BAIERLE, 1999, pg. 10).

Nas pesquisas anteriores também foi verificado o modo como os porto-alegrenses são informados sobre as reuniões do Orçamento Participativo. A partir da sistematização de Silva (2003), a Associação de Moradores foi a maior fonte de informação sobre as reuniões do OP, ainda que tenha decrescido seu grau de freqüência entre 1993 e 1998. Percebe-se que entre 1995 e 1998 a informação fornecida pela a Associação de Moradores quase dobrou o grau de importância dos materiais informativos da Prefeitura.

TABELA 1.7 – Modo como os participantes das Plenárias foram informados sobre as reuniões do OP – 1993, 1995 e 1998

Modo de informação sobre as reuniões do Orçamento Participativo	OP/93	OP/95	OP/98
Informado por Associação de Moradores	57,35%	48,23%	41,9%
Informado por vizinhos, amigos e/ou parentes	18,26%	12,76%	14,4%
Informado por delegado ou conselheiro do OP	-	12,38%	9,7%
Informado por jornais e cartazes da Prefeitura	-	4,50%	9,2%
Informado por carro de som	7,31%	6,58%	8,7%

FONTE: SILVA, 2003, p. 162.

Embora tenha crescido o peso da mídia do governo, são as entidades os principais instrumentos de convocação das pessoas para a participação nas reuniões do OP (BAIERLE, 1999, p. 10). Cartazes, jornais, rádio, televisão, carro de som e representantes da Prefeitura atingiram 35% dos participantes em 1998. 41,9% dos participantes da pesquisa foram convidados pelas Associações de Moradores, sendo que 34,6% dos que não participam de Associações de Moradores também vieram convocados por elas.

A ONG CIDADE, no documento "Os personagens principais do orçamento participativo – o que é ser delegado e conselheiro do orçamento participativo?" (2004), expressa a expectativa sobre a qualidade da participação dos representantes da população no Orçamento Participativo. Assim, no exercício desta representação, os delegados e conselheiros têm que tornar presente o interesse do coletivo, a vontade de suas comunidades, o que nem sempre é fácil num processo que envolve múltiplos interesses.

Sua atuação requer diálogo constante com aqueles que os elegeram, capacidade de informar, responder e, acima de tudo, respeitar as decisões soberanas da maioria. Os delegados e conselheiros têm uma função educativa; dependendo de sua postura, o processo pode ser democrático, solidário e educativo,

ou pode ser corporativo, clientelista, afastando e dividindo ao invés de unir.

Assim, quanto maior for o debate sobre as demandas e os projetos das comunidades, quanto mais pessoas estiverem contribuindo para as suas formulações, mais estas demandas e projetos representarão a vontade da maioria, garantindo legitimidade e representatividade aos conselheiros e delegados quando forem discuti-las com o conjunto da cidade, representados no Conselho do Orçamento Participativo.

1.6 A EXPANSÃO E REPERCUSSÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, ao desencadear um conjunto de debates e estudos sobre a gestão pública participativa, resultou em inspiração para outros municípios brasileiros e internacionais adotarem formas semelhantes de gestão e inspirou o governo municipal a expandi-lo a outros setores da sua administração; do mesmo modo, o seu propósito inicial de distribuição mais equânime dos recursos financeiros foi atingido.

A repercussão no âmbito internacional ocorreu quando as Nações Unidas selecionaram a experiência de Porto Alegre "como uma das quarenta melhores intervenções urbanas" (FEDOZZI, 2003) a ser apresentada na Segunda Conferência Mundial sobre Habitação Humana, realizada em Istambul, no ano de 1996. Como conseqüência, a partir de 1997, o Programa de Gestão Urbana – Coordenação Regional para a América Latina das Nações Unidas – Habitat passou a integrar o orçamento participativo como uma de suas linhas de estudo, bem como uma contribuição à Campanha Mundial para uma boa Governabilidade (PMPA, 2004).

O número de cidades brasileiras que adotaram o modelo de Orçamento Participativo, com variações próprias a cada uma, é de 130, conforme Avritzer (2003) e PMPA (2004), e de 140, conforme pesquisa em andamento do Fórum Nacional de Participação Popular (FEDOZZI, 2003). Segundo Cabannes (2004), do

Programa de Gestão urbana da Coordenação Regional das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe, existem 250 cidades com tipos de orçamento participativo entre países da América Latina e Europa, atingindo aproximadamente 24 milhões de habitantes.

Em virtude deste reconhecimento, Porto Alegre foi escolhida para sediar o primeiro Fórum Social Mundial em 2001, e subseqüentemente, a maioria das edições seguintes.

A partir de 1998, no âmbito da Administração Municipal houve a expansão do Orçamento Participativo para a Rede Municipal de Ensino, buscando instalar a democracia no espaço escolar. Desde então, professores, pais, alunos e funcionários das escolas votam e defendem propostas sobre a instalação de bibliotecas e laboratórios, a realização de oficinas e atividades culturais e a aquisição de equipamentos com a verba de projetos destinada a cada Escola. A comunidade escolar também decide sobre as melhorias necessárias nos prédios escolares, reformas e ampliação de salas de aula.

Outra iniciativa, criada em 1999, foi o Orçamento Participativo da Juventude, o qual destina-se especificamente à área de assistência social, no intuito de valorizar as iniciativas populares e a interface entre os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente e da Assistência Social, assim como também a divulgação o fortalecimento dos serviços que perpassam a rede de atenção à infância e a juventude.

Os efeitos redistributivos do Orçamento Participativo foram possíveis devido à "recuperação financeira da Prefeitura Municipal de Porto Alegre que criou condições objetivas para a eficácia do OP, na medida em que possibilitou ao governo uma relativa capacidade de resposta às deliberações emanadas do processo" (SILVA, 2003). Este mesmo autor consultou o GAPLAN no ano de 2002, quando obteve os seguintes resultados: das 3.956 demandas incluídas nos Planos de Investimento entre 1989 e 2001, 3.282 (83%) estão concluídas, 204 (5%) estão com as obras em execução, 441 (11%) estão em andamento (elaboração de projeto, licitação etc.) e, 29 (1%) estão pendentes (em processo judicial, espera por aquisição de área etc.).

A opinião dos participantes sobre o grau do cumprimento das prioridades definidas foi pesquisada e seus resultados sistematizados por Silva (2003), como se verifica no quadro a seguir.

TABELA 1.8 – Obtenção de benefícios (obras e serviços) através do OP–1995/1998

Benefício com obras e serviços através do Orçamento Participativo	OP/1995 % entre os 622 participantes entrevistados nas Plenárias	OP/1998 % entre os 1039 participantes entrevistados nas Plenárias
Já foi beneficiado	52,72%	58,5%
Não foi beneficiado	30,96%	22,9%
Não sabe	9,57%	12,9%
Não respondeu	6,75%	5,7%
Total	100%	100%

FONTE: Silva, 2003, p. 169.

Em estudo realizado, Marquetti (2003) concluiu que "as regiões mais pobres foram as que receberam maior montante de investimento per capita no período de 1992-2000 e maior número de obras por mil habitantes no período de 1989-2000 [...] também se observou uma expansão significativa na oferta de bens e serviços públicos" (2003, p. 154).

1.7 A PARTICIPAÇÃO E AS POLÍTICAS SETORIAIS

As políticas setoriais, desde a Constituição Federal de 1988 no Brasil, têm se constituído como espaços institucionais de participação e de canais de exercício do controle social. Esta participação se realiza através de Conselhos e Conferências Municipais, com características diversas. Tatagiba (2002) classifica em três os tipos de Conselhos. Um deles é o de Políticas, ligado às políticas públicas organizadas em sistemas nacionais, como os da Saúde, Assistência social, Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente. Outro, os de Programas Governamentais relacionados a ações emergenciais, como os de Habitação e Desenvolvimento Urbano. E, por fim, os Conselhos Temáticos, sem relação a um sistema ou legislação nacional, inspirados por demandas locais, como os dos Transportes e Esportes.

Em 1992 é aprovada a Lei Complementar n.º 267, que Regulamenta os Conselhos Municipais criados pelo artigo 101 da Lei orgânica do Município de Porto Alegre. Conforme o seu Artigo 1º, Os Conselhos Municipais são órgãos de participação direta da comunidade na administração pública, tendo por finalidade propor, fiscalizar e deliberar matérias referentes a cada setor da administração.

A cidade de Porto Alegre tem um conjunto expressivo de Conselhos, que foram se constituindo ao longo do tempo, listados a seguir:

CMDUA – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental; COMATHAB – Conselho Municipal de Acesso à Terra e Habitação; COMAM – Conselho Municipal do Meio Ambiente; COMPHAC – Conselho Municipal do Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural; CONCET – Conselho Municipal de Ciência e Tecnologia; CONCONT – Conselho dos Contribuintes; COMCOM – Conselho Municipal de Comunicação; COMTU – Conselho Municipal de Transporte Urbano; CMS – Conselho Municipal de Saúde; CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social; CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; CMDH – Conselho Municipal de Direitos Humanos; CMAA – Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento; CMD – Conselho Municipal de Desporto; COMAE – Conselho Municipal de Alimentação Escolar; CONTUR – Conselho Municipal de Turismo; CONEN – Conselho Municipal de Entorpecentes; CONDIM – Conselho Municipal dos Direitos da Mulher; CME – Conselho Municipal de Educação; CMC – Conselho Municipal de Cultura; COMUI – Conselho Municipal do Idoso; Conselho de Segurança Comunitária; CMDC – Criação do Conselho Municipal dos Direitos da Cidadania contra as discriminações e violência; Conselho Técnico da Vila Tecnológica de Porto Alegre.

Além das Conferências Municipais setoriais, que se realizam periodicamente conforme definições em cada Conselho, foi instituída a instância de Congressos da Cidade, sendo que o primeiro realizou-se em 1993, com o tema: "Cidade Constituinte – Qual a

cidade que queremos no futuro?". Em 1995 acontece o segundo Congresso da Cidade, que iniciou a reformulação do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental. O III Congresso da Cidade (1999) definiu as diretrizes para o desenvolvimento urbano, econômico, social e cultural da cidade. O IV (2003) teve como tema a Democracia e a Gestão do Estado.

Antecedente ao IV Congresso da Cidade, o Grupo de Trabalho *Mecanismos da Democracia Participativa* (com coordenação bipartite, integrada por órgãos do Governo: SPM, CRC, GAPLAN e pela sociedade civil: representantes do COP, CMDUA e UAMPA) avaliou os vários canais existentes no município de Porto Alegre, que visam permitir a participação da população – de forma direta ou através de entidades da sociedade civil – no debate e tomada de decisão sobre as políticas públicas desenvolvidas pelo município. Neste processo foram entrevistados, de março a maio de 2003, representantes de vinte conselhos municipais, representantes do Conselho do Orçamento Participativo e representantes dos Fóruns Regionais de Planejamento.

A discussão resultante da pesquisa realizada apontou que "um dos problemas diagnosticado no cotidiano dos Conselhos Municipais é a fragmentação na definição das políticas públicas [...] A articulação entre as políticas e órgãos setoriais encontra-se como um dos maiores desafios a serem enfrentados pelos protagonistas na formulação de políticas públicas, resgatando a visão de totalidade da ação humana" (ALFONSIN, 2003, p. 04).

2. REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL

2.1 O ENFRENTAMENTO DAS DESIGUALDADES SOCIAIS

A existência de grandes desigualdades na sociedade brasileira tem ensejado um esforço bastante acentuado das diversas esferas de governo para dar respostas mais efetivas ao enfrentamento da questão social. Neste sentido inúmeras iniciativas foram e estão sendo desenvolvidas no âmbito nacional, estadual e municipal, com a finalidade de reduzir ou minimizar os problemas originados pela condição de pobreza e de extrema pobreza em que se encontra submetido um contingente significativo da população brasileira. Embora se tenha consciência que a desigualdade de renda seja apenas uma das manifestações do quadro social do país, ela tem permeado a discussão dos analistas e inspirado diversos modelos de intervenção das políticas públicas. Segundo Henriques (UNESCO, 2003, pag. 63) a pobreza é a questão mais urgente que o país necessita enfrentar neste novo milênio, uma vez que 55 milhões de pessoas encontram-se na linha de pobreza. Ademais, cerca de 24 milhões de brasileiros estão na condição de extrema pobreza, isto é, sem a possibilidade de prover suas necessidades mais elementares de alimentação.

De outro lado, a evolução dos sistemas de proteção social no Brasil esteve sempre atrelada à regulação das relações do trabalho assalariado. Neste sentido, o arranjo institucional que foi construído ao longo de tempo, dirigiu-se à configuração de um conjunto de medidas no campo da previdência, saúde, educação, com o fito de atender as categorias mais organizadas e que apresentavam maior poder de pressão. Assim, uma parcela significativa da população

brasileira, que não possuía vínculos formais de trabalho ou que vivia em condições de pobreza, não tinha acesso aos mecanismos de proteção social instituídos. Esse padrão de evolução originou um sistema complexo, centralizado, com baixa capacidade redistributiva e gerador de ineficiências operacionais, sendo a gestão das políticas sociais caracterizada neste período por uma postura marcadamente assistencialista.

Diante dos limitados resultados alcançados com a política social de cunho centralizador e assistencialista – que vigorou até o início da década de noventa, e vinculado às reformas preconizadas na Norma Constitucional de 1988 – inovações passaram a ser implementadas no arranjo institucional e nos sistemas de proteção social, em relação à descentralização das políticas sociais, à universalização de serviços e à ampliação do impacto redistributivo.

Acompanhando essas inovações, programas de combate à pobreza passaram a ser desenvolvidos pelas diversas esferas de governo, fundamentados na transferência direta de renda aos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade ou risco social. Estes programas se criaram com a finalidade de aumentar a efetividade das políticas sociais. Algumas dessas iniciativas, de acordo com Rocha (UNESCO, 2003, pag. 70), representaram meras ampliações de programas já existentes na década de setenta (amparo assistencial aos idosos e deficientes). Outras levaram em conta as prioridades de atendimento de públicos alvos (Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI), bem como os objetivos de constituir mecanismos compensatórios decorrentes da elevação dos preços de determinados bens (Auxílio-Gás) ou de limitada renda per capita (Cartão-Alimentação).

Em realidade, as origens dos programas de renda mínima I, de constituição de uma rede de proteção social para as populações mais pobres, mediante a transferência direta de renda estão ligadas à concepção dos pensadores liberais do século XVII. As experiências internacionais com programas dessa natureza, remontam às décadas de 30-40, sendo que atualmente a União Européia e a OCDE recomendam a sua adoção por parte dos estados membros (LAVINAS, 1998).

No Brasil os programas de renda mínima ganharam destaque pelas características inovadoras que proporcionaram em termos institucionais. Embora tais programas tenham sido idealizados e propostos desde o final da década de oitenta, é somente a partir de 1995 que começam a ser implementados em diversas cidades como: Campinas, Distrito Federal, Recife e Salvador. De acordo com Draibe (2000), apesar das diferentes circunstâncias e procedimentos de operacionalização, essas intervenções levadas a cabo pelas diferentes prefeituras, apresentaram características em comum, quais sejam: (i) os recursos para financiar os programas eram calculados como percentual das receitas correntes municipais; (ii) as transferências de recursos estavam condicionadas a famílias pobres que apresentassem filhos de até 14 anos; (iii) exigência de freqüência escolar e de comparecimento às unidades de saúde.

Adicionada aos processos de descentralização e dos programas de transferência de renda, foi introduzida paulatinamente na formulação e implementação das políticas sociais a concepção de gestão através de redes. O emprego desse modelo organizacional inspirou-se na própria Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que estabelece que a assistência social deve realizar-se de forma integrada às políticas setoriais. Isto é, não deixa de se constituir em uma tentativa de minimizar os problemas decorrentes da desarticulação das intervenções entre as diversas esferas de governo, e entre os diferentes organismos públicos e privados que atuam no campo das políticas sociais. Em realidade, o modelo de rede é uma resposta de natureza organizacional aos princípios da descentralização e da coordenação, com a finalidade de propiciar maior grau de eficiência das administrações de diferentes hierarquias e de assegurar a tomada de decisão de forma compartilhada. Segundo Castells (1999), essa lógica institucional está se desenvolvendo em todas as áreas a partir do triplo processo: de crise do Estado-Nação, de desenvolvimento de instituições supra-nacionais e de transferência de atribuições e iniciativas aos âmbitos regionais e locais.

Em decorrência dessas transformações, nas orientações e no processo de gestão das políticas sociais, as diferentes esferas de governo passaram a estruturar e operacionar suas intervenções

observando, de um lado, os marcos regulatórios e, de outro, as circunstâncias específicas dos problemas sociais locais. Neste sentido, o presente texto procura retratar a experiência da Prefeitura Municipal de Porto Alegre com a implementação da Rede de Proteção Social às Famílias em Situação de Vulnerabilidade Social, intervenção esta que vem sendo realizada pela Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC, principalmente a partir do programa denominado "Família: Apoio e Proteção". Assim, com a finalidade de propiciar uma melhor caracterização da inserção desse programa junto as demais ações da política de assistência social e as suas relações com o arranjo institucional, passa-se a realizar uma breve descrição da forma como está configurada a rede de assistência social do município de Porto Alegre.

2.2 REDE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ESTRUTURA E PRINCIPAIS SERVIÇOS

Diante do contexto das políticas sociais no Brasil, a Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA) vem desenvolvendo um conjunto de iniciativas e constituindo diferentes arranjos organizacionais, na área de assistência social, com a finalidade de propiciar acesso aos serviços básicos e alterar as condições de vida de grupos carentes da população municipal.

Essas iniciativas e estruturas conformam a denominada Rede de Assistência Social de Porto Alegre e envolvem programas e serviços realizados pela Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), órgão responsável pela execução das políticas sociais do município. Além da implementação de programas específicos e da prestação de serviços diretos à população, a FASC desenvolve a supervisão de atividades executadas por entidades não-governamentais conveniadas, assim como estabelece articulações com as demais estruturas setoriais da Prefeitura e com ações de outras esferas de governo, com vistas a proporcionar um atendimento integral às demandas de grupos sociais em situação de risco.

A atual Rede de Assistência Social do Município está dividida em duas estruturas denominadas de Rede Básica e de Rede de Serviços Especializados. A Rede Básica abrange os programas e serviços que necessitam estar disponíveis em todas as comunidades e, por conseguinte, necessitam estar próximas aos locais de moradia da clientela atendida. Em termos de estrutura física, a Rede Básica está constituída de nove centros regionais de assistência social e de treze módulos responsáveis pela realização de atendimentos prioritários a determinadas comunidades, sendo esses equipamentos empregados como suporte para proporcionar maior cobertura geográfica e para aprofundar o processo de descentralização dos serviços de assistência social em nível municipal. Os principais arranjos organizacionais vinculados a essa estrutura são os Núcleos de Apoio Sócio-Familiar (NASF), o Serviço de Apoio Sócio-Educativo (SASE), o Programa de Apoio Social ao Idoso (PAI), o Serviço de Atendimento à Comunidade e o Programa de Execução de Medidas Sócio-Educativas em Meio Aberto (PEMSE), que passam a ser descritos de forma sintética, como segue:

- Os NASFs se constituem em equipes técnicas multidisciplinares compostas por profissionais das áreas de assistência social, psicologia e pedagogia, que são responsáveis pelo atendimento das famílias e pela realização do apoio técnico. Os NASFs funcionam nas unidades operacionais, nos módulos descentralizados e nas entidades não-governamentais conveniadas.
- O Serviço de Apoio Sócio-Educativo – SASE efetua o atendimento às crianças e adolescentes, de 07 a 14 anos, no turno inverso à escola. Durante esse período os usuários recebem alimentação, apoio pedagógico e psicossocial. Quando necessário são encaminhados aos serviços de saúde, realizam oficinas culturais, de expressão e atividades lúdicas para estimular o desenvolvimento afetivo e social.
- O Programa de Apoio Social ao Idoso – PAI é um conjunto de atividades e estratégias de motivação e envolvimento, desenvolvido para o atendimento do idoso excluído de bens e serviços. Em cada unidade, técnicos da FASC trabalham

com Grupos de Convivência, onde são realizadas oficinas de artesanato, palestras e atividades físicas com os integrantes do programa. Estes encontros estimulam o exercício dos direitos, a participação e a reintegração social dessas pessoas.

- O Serviço de Atendimento à Comunidade consiste em atividades de apoio social, orientação à população sobre direitos sociais e demais políticas sociais, bem como a concessão de benefícios como vale transporte, vale foto e cestas básicas, dentre outros.
- O Programa de Execução de Medidas Sócio-Educativas em Meio Aberto (PEMSE) coordena a execução da medida de prestação de serviços à comunidade de adolescentes em unidades do município de Porto Alegre.

A Rede de Serviços Especializados consiste de programas e serviços destinados a públicos específicos, sendo o seu acesso efetivado, em sua maior parte, através de encaminhamentos. Os programas integrantes da Rede de Serviços Especializados são os abrigos para crianças e adolescentes, casas de passagem para vítimas de violência, casas lares, abrigos residenciais e albergues e serviços para idosos e portadores de deficiência prestados por instituições conveniadas. Outros serviços que compõem a rede especializada são a Casa de Convivência, o Atendimento Social de Rua e o Serviço de Educação Social de Rua, com funcionamento e atribuições determinados, conforme segue:

- O Serviço de Abrigagem temporária é prestado a partir de abrigos municipais destinados a acolher moradores de rua. O serviço mantém convênio com estruturas de albergue, que também atende à população adulta desabrigada. Nesses equipamentos, os usuários recebem atendimento social na expectativa de reconstruir seu projeto de vida.
- A Casa de Convivência é um espaço diurno para a população adulta de rua, onde podem satisfazer suas necessidades básicas, como higiene e alimentação. No local, são realizadas atividades em grupo que desenvolvem a auto-estima e promovem a auto-organização dos usuários. Prevê, ainda, o encaminhamento para os serviços públicos de saúde e de identificação.

- O Atendimento Social de Rua é um trabalho desenvolvido com adultos excluídos nas vias públicas de Porto Alegre. Uma equipe técnica se desloca até os locais, aborda, dá acompanhamento e estabelece vínculos, a fim de identificar as necessidades essenciais desta população. Faz encaminhamentos para serviços sociais, como saúde, identificação (documentos) e, se for o caso, para sua inserção nos programas e unidades da Rede Especializada.
- A Educação Social de Rua consiste em trabalho direcionado às crianças e adolescentes em situação de rua. Esse serviço envolve além da FASC, as Secretarias Municipais de Saúde Educação e de Esporte, Recreação e Lazer.

Este trabalho se inicia pela abordagem nas vias públicas, prossegue com jogos, atividades recreativas e outros encontros, até estabelecer uma relação de confiança, quando podem ser incluídos nos programas. O objetivo do serviço é despertar nestes jovens o desejo de construir um novo projeto de vida e, sempre que possível, encaminhá-los de volta à família ou a um abrigo da Rede Especializada.

Como se pode verificar, os serviços prestados pela Rede Básica e pela Rede de Serviços Especializados são bastante variados e apresentam diferentes níveis de complexidade gerencial e técnica. No entanto, sem entrar na discussão da essencialidade de tais serviços e de seus impactos sobre a clientela a que se destinam, o programa que assume maior relevo no contexto da assistência social do município de Porto Alegre é o "Programa Família: Apoio e Proteção". A importância de tal programa não se resume ao alcance dos serviços prestados e da abordagem diferenciada que apresenta (privilegiando o grupo familiar em contraste com as ações convencionais de atenção pontual e segmentada de clientela específica), mas também pela coordenação que exige com os equipamentos de assistência social existentes, com a infra-estrutura setorial dos diversos organismos vinculados à área social do município e com as demais esferas de governo. Em realidade, as diversas ações desenvolvidas pelo programa configuram as principais estruturas de sustentação da rede de proteção social às

famílias em situação de vulnerabilidade social. Dessa forma, passa-se a caracterizar sua evolução e funcionamento, bem como suas vinculações com as demais políticas sociais do município.

2.3 PROGRAMA FAMÍLIA: APOIO E PROTEÇÃO

O Programa Família: Apoio e Proteção está vinculado à Rede Básica de Assistência Social e originou-se de inúmeras iniciativas, desenvolvidas recentemente pela FASC, inspiradas na concepção de programas de transferência de renda e de focalização no grupo familiar em situação de risco social. Como exemplos dessas iniciativas podem ser citados os projetos: Sinal Verde (1994), que consistia em atividades de atendimento integral às famílias com crianças e adolescentes que mendigavam nas sinaleiras da capital, e o próprio projeto de implantação dos NASFs (1995), nas diversas unidades operacionais da FASC. Além dessas iniciativas, em 1997, implantou-se o projeto Rede de Apoio e Proteção à Família, em parceria com a iniciativa privada e com quatro entidades não-governamentais, tendo o mesmo escopo de atuação dos projetos anteriormente mencionados. A variante deste último situava-se na diferenciação do benefício, que previa a concessão de bolsa-auxílio por seis meses, renováveis por mais seis meses para as famílias consideradas em situação de vulnerabilidade social. Já a partir de 1998, através do Decreto Municipal nº 11.997, unificaram-se os projetos de Rede de Apoio e Proteção e o de Núcleo de Apoio Sócio-Familiar, passando a sua denominação para Programa Família: Apoio e Proteção.

Os conceitos centrais do programa estão ancorados na noção de família e de vulnerabilidade social. A família é compreendida como núcleo natural e fundamental da sociedade e como lugar, por excelência, de proteção social. Neste sentido, as ações do programa devem buscar fortalecer os laços familiares, além de fomentar a articulação espontânea de solidariedade existente nas comunidades.

A noção de vulnerabilidade social supõe uma política de proteção que se proponha a enfrentar as situações decorrentes da pobreza e da exclusão social que ameaçam o desenvolvimento físico, social, mental e moral das crianças, adolescentes e/ou idosos, tais como situação de rua e/ou mendicância; violência; uso de drogas; trabalho infantil; cumprimento de medida de proteção (abrigamento) ou medidas sócio-educativas (em conflito com a lei); desnutrição; pessoas portadoras do vírus HIV; adolescentes grávidas; pessoas portadoras de deficiência.

Além da noção de família e de vulnerabilidade social, outro aspecto que recebeu relevância dos gestores na formatação do programa, foi a concepção de construção da autonomia do conjunto dos usuários. Isto é, de acordo com Martins (2002), não basta uma política social apenas distributiva de renda, mas propiciar condições objetivas para que todo aquele cidadão ou cidadã, em situação de vulnerabilidade social, garanta o direito a se alimentar, manter sua casa, garantir o direito de suas filhas e filhos, enfim, fazer com que pais e mães possam proteger e manter seu lar.

De outro lado, independente da origem das iniciativas, a FASC adotou a estratégia de concentrar todas as ações focalizadas na atenção integral às famílias e na concessão de benefícios financeiros, junto ao Programa Família: Apoio e Proteção. Assim, as iniciativas da esfera federal, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); os da esfera estadual, como o Programa Família Cidadã e o próprio Programa Núcleos de Apoio Sócio-Familiar (NASF), do âmbito municipal, passaram a ser gerenciados de uma forma integrada e unificada, sendo preservadas as suas características específicas de operação.

A articulação com o PETI se efetiva a partir de 2000 e contempla o repasse de recursos do governo federal no valor de R$ 40,00 (quarenta reais) – por criança/adolescente de 7 a 15 anos, identificada em situação de trabalho infantil –, permanecendo o benefício até o adolescente completar 15 anos ou pelo período máximo 4 anos de permanência da família. O município de Porto Alegre complementa a bolsa até atingir o patamar de R$ 150,00 (cento e cinqüenta reais) por família. A condição fundamental

para a participação no PETI está relacionada à retirada efetiva das crianças/adolescentes do trabalho penoso, perigoso, insalubre e degradante, assim como à freqüência escolar e à participação nas jornadas ampliadas onde se desenvolvem ações educativas complementares.

Em relação ao Programa Família Cidadã (programa de renda mínima desenvolvido pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul), o município desenvolve um trabalho de coordenação e assessoria técnica do projeto na esfera local, competindo ao governo estadual a transferência de recursos para o financiamento dos benefícios, que variam de R$ 90,00 (noventa reais) a R$ 225,00 (duzentos e vinte e cinco reais). As condições de ingresso no programa estão vinculadas a situações de risco para crianças e adolescentes, bem como de famílias com idosos, pessoas portadores de deficiências (PPDs) e portadores do vírus HIV, que não possuam capacidade de suprir suas necessidades básicas. Esse programa foi implementado em 2001 em parceria com a Secretaria de Trabalho, Cidadania e Assistência Social – STCAS, que disponibilizou recursos ao município para o atendimento de 1.626 famílias.

O Programa NASF, de origem municipal, conforma o tripé de iniciativas de atenção integral a grupos familiares em situação de vulnerabilidade social. O NASF foi concebido, a partir de 1995, com a finalidade de resgatar a importância do papel da família no desenvolvimento da criança e do adolescente. Em realidade, a constituição do NASF foi uma decorrência das proposições constantes da Primeira Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em 1993, e da Primeira Conferência Municipal para a Infância e Adolescência, em 1994. Nelas recomendaram ao Poder Público a implantação de uma política de proteção social a famílias em situação de risco e que apresentassem grandes dificuldades para promover a proteção de suas crianças e adolescentes. Aliado às recomendações das instâncias máximas de deliberação das políticas de assistência social do município, o programa tinha por finalidade atender ao disposto legal contemplado no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, mais especificamente em relação ao inciso I, do Artigo 90, que determina que as entidades de atendimento

são responsáveis pelo planejamento e execução de programas destinados a crianças e adolescentes em regime de orientação e apoio sócio-familiar.

A concepção original do NASF preconizava a implantação de núcleos de atendimento em todas as unidades operacionais da FASC e a concessão de benefícios (inicialmente definido como cesta básica), às famílias selecionadas. Para aderirem ao projeto, as famílias deveriam se comprometer a comparecer aos atendimentos, participar de reuniões em grupo, matricular e manter seus filhos na escola, além de providenciar outros encaminhamentos avaliados como necessários. Gradualmente, o programa foi expandindo-se, exigindo o estabelecimento de parcerias interinstitucionais com organizações não-governamentais, ampliando o atendimento para famílias com crianças e adolescentes em situação de rua, maus tratos físicos e psicológicos, violência doméstica, drogadição, exploração e abuso sexual, e exploração do trabalho infantil.

Ademais, com o passar do tempo as estruturas dos NASFs passaram a conduzir e operacionalizar todas as iniciativas que envolvessem metodologias de intervenção junto a grupos familiares. Neste sentido, além de se constituir em um programa de concessão de renda mínima mensal, de acompanhamento técnico e de apoio, passou a dar sustentação operacional às demais iniciativas desenvolvidas pelas diferentes esferas de governo, como o Programa PETI e o Programa Família Cidadã.

Assim, o NASF, enquanto programa de ação, atende às famílias residentes em Porto Alegre, com renda per capita de meio salário mínimo, que tenham filhos (crianças e adolescentes) em situação de risco pessoal (violência familiar, mendicância, uso de drogas na família, exploração sexual e trabalho infantil). Tem por objetivo o fortalecimento dos vínculos familiares e é desenvolvido a partir da inserção das pessoas na estrutura operacional de cada Centro Regional de Assistência Social. As famílias, além de assumirem o compromisso de manter seus filhos na escola, participam das dinâmicas de grupo, são acompanhadas por assistentes sociais e psicólogos, assim como recebem bolsa-auxílio pelo período de seis meses a um ano.

Em dezembro de 2002, o Programa Família: Apoio e Proteção totalizava 3.371 famílias atendidas na rede própria e conveniada, sendo 1175 famílias vinculadas ao Programa Núcleos de Apoio Sócio-Familiar (NASF), 570 ao Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e 1.626 ao Programa Família Cidadã, de acordo com relatório da Rede de Coordenação Básica (FASC, 2002).

Os encaminhamentos das famílias para a realização das triagens do Programa Família: Apoio e Proteção são realizados pelos Conselhos Tutelares, Coordenadorias das Promotorias da Infância, e o Juizado da Infância e Juventude. Estas entidades que atuam junto a crianças e adolescentes, bem como decorrem da inscrição das famílias que buscam os serviços nas unidades operacionais ou que se encontram vinculadas aos projetos desenvolvidos pela FASC.

As triagens têm por finalidade identificar as dificuldades enfrentadas pelo grupo familiar e as possibilidades de intervenção. As entrevistas de seleção são feitas individualmente na residência das famílias, a partir de critérios para o ingresso em cada um dos programas que compõem Família: Apoio e Proteção. A triagem busca identificar qual a necessidade de acompanhamento da família, a partir de alguns critérios básicos que definem a situação de vulnerabilidade social. As famílias selecionadas assinam um contrato de ingresso contendo os compromissos que devem observados durante a sua vigência. Os compromissos envolvem os seguintes aspectos:

a) buscar a superação dos motivos de ingresso no programa, cumprindo o plano de ação individual traçado conjuntamente com o técnico social;
b) matricular e manter as crianças em idade escolar, de 7 a 14 anos, nas escolas da rede estadual ou municipal. A freqüência obrigatória às aulas é a definida pelo MEC de, no mínimo, 80%. As crianças em idade pré-escolar devem ser encaminhadas para as escolas infantis ou creches comunitárias;
c) inscrever e manter crianças e adolescentes em programas que possibilitem o seu desenvolvimento integral, em oficinas de música, dança, atividades recreativas, trabalho educativo, SASE, entre outras;

d) utilizar os recursos da bolsa-auxílio para o desenvolvimento saudável dos familiares, incidindo diretamente em melhorias nas condições de vida dos beneficiados;
e) freqüentar regularmente as reuniões do grupo e atendimentos individuais agendados;
f) No caso do PETI, nenhuma criança ou adolescente menor de 16 anos pode estar trabalhando, e a freqüência no SASE ou jornada ampliada similar, é obrigatória.

Após o ingresso das famílias, em qualquer uma das modalidades previstas no Programa Família: Apoio e Proteção (PETI, Família Cidadã e NASF) e de acordo com o plano de intervenção pré-estabelecido, podem ser desenvolvidos acompanhamentos individual, familiar e grupal. No acompanhamento individual está previsto realizar visitas periódicas às residências das famílias por parte de técnicos vinculados às estruturas administrativas da Rede Básica de Assistência (Centros Regionais). Este tipo de acompanhamento acontece quando determinado membro do grupo familiar passa por um momento de fragilidade ou crise e procura reconstruir as estruturas familiares. Nessas visitas devem ser observados, igualmente, os compromissos referentes à: manutenção dos filhos nas escolas, vinculação a unidades de saúde, verificação de documentação e condições de higiene, assim como a forma como estão sendo empregados os recursos recebidos da bolsa-auxílio.

O acompanhamento familiar tem por escopo trabalhar na melhoria da dinâmica de relações dentro do grupo familiar. Essa intervenção ocorre a partir da constatação do grau de ajuda requerida pelo grupo familiar e da necessidade de se contar com serviço de terapia familiar especializado.

O acompanhamento grupal se propõe a viabilizar a troca de experiência e ajuda mútua entre famílias participantes de determinado programa. Nesse tipo de acompanhamento as famílias passam a interagir com outras com a finalidade de proporcionar condições para a construção de vínculos sociais. A idéia central dessa forma de intervenção está fundamentada na concepção de que a inclusão social não deve ficar limitada à esfera familiar, mas incluir essas famílias dentro de um grupo social maior.

As diversas modalidades de intervenção podem conduzir, ainda, a situações de suspensão e de desligamento dos programas. A suspensão decorre do negligenciamento de alguns compromissos estabelecidos nos contratos de adesão e não implica na desvinculação do programa. O encerramento da suspensão se processa a partir da regularização das ocorrências que determinaram essa penalização. O procedimento de desligamento dos programas ocorre quando o grupo familiar não apresentar mais as necessidades previstas para a concessão da bolsa-auxílio ou não cumprir, de forma reiterada, os compromissos especificados nos contratos nos planos de ação individual. Outras situações para o desligamento estão associadas ao tempo de duração estabelecidos para cada uma das modalidades de programa e à possibilidade de suas renovações.

Estudo interno (FASC, 1997), realizado para identificar as características das famílias atendidas pelo programa, apontava para as seguintes situações: quanto aos fatores sócio-econômicos, 37% das famílias não apresentavam nenhuma renda, 33% eram incapacitadas para o trabalho por motivo de saúde ou qualificação e 30% possuíam renda mensal insuficiente, indicando condições de pobreza e exclusão bastante acentuada. Quanto aos fatores de risco para as crianças e adolescentes, 27% encontravam-se em situação de mendicância, 18% das crianças e dos adolescentes estavam fora da escola, 18% das crianças e adolescentes apresentavam problemas de saúde, 17% estavam em situação de maus-tratos, 11% em situação de drogadição, 4% em circunstâncias de exploração do trabalho juvenil, 3% de gravidez na adolescência e uma pequena percentagem, de prostituição infantil. A mendicância foi constatada como o principal fator de ingresso, evidenciando uma das principais estratégias de sobrevivência destas famílias.

Dentre os fatores de riscos em que se encontravam os adultos, compete salientar que 28% relataram ser vítimas de violência doméstica e 45% faziam uso de drogas e álcool.

No que se refere à destinação da bolsa auxílio ofertada pelo programa, os resultados registrados apontam para a utilização dos recursos em melhorias habitacionais como construção de banheiros, colocação de piso, arrumação de telhado ou ampliação da casa.

Constatou-se, igualmente, que grande parte dos recursos foram destinados para aquisição de material escolar, alimentação, vestuário, compra de utensílios domésticos, móveis e equipamentos eletrônicos, pagamentos de dívidas atrasadas em armazéns, água, luz, tratamento médico, sendo que algumas famílias empregaram os recursos para a compra de instrumentos para o trabalho ou pagamento de taxas para cursos de qualificação profissional.

Com relação aos impactos do programa na vida da família, os levantamento levados a cabo pela equipe de técnicos da FASC evidenciaram que o programa incidiu no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários no aumento da participação comunitária e no estabelecimento de relações solidárias; na inserção, na permanência e diminuição da evasão escolar; na identificação e suspensão de situações de mendicância. Também incidiu nas situações de trabalho infantil, maus tratos, dogradição, situação de rua, e ingresso das crianças e adolescentes em atividades, tais como: oficinas de trabalho educativo, culturais e pedagógicos, realizados pela própria FASC ou entidades não-governamentais.

A avaliação oferece uma visão bastante positiva do programa, considerando-o como um instrumento importante para a política de proteção à criança e ao adolescente, na medida em que proporciona a superação de alguns fatores de risco que levam crianças e adolescentes à condição de extrema vulnerabilidade pessoal e social. A concessão da bolsa auxílio e o acompanhamento técnico foram considerados elementos importantes para suprirem as necessidades básicas das famílias e possibilitarem condições de refletir sobre sua relação com os filhos, cônjuges, amigos, vizinhança e comunidade em geral.

3. O ESCOPO DO TRABALHO

3.1 OBJETIVOS

Na programação inicial do estudo, foram propostos os seguintes objetivos:

3.1.1 Objetivo Geral:

Empreender uma avaliação sobre as políticas sociais, desenvolvidas no Município de Porto Alegre durante o período de 1989 a 2003, em relação à estrutura e funcionamento das redes de participação popular e de proteção às famílias em situação de vulnerabilidade social. A avaliação tem por objeto proporcionar informações para uma melhor caracterização da efetividade de tais processos e contribuir para o aperfeiçoamento das atividades de formulação e implementação das políticas sociais no município.

3.1.2 Objetivos Específicos:

- Efetuar levantamento da gênese, da estrutura e do funcionamento da Rede de Participação Popular, envolvendo a identificação do arranjo institucional e legal empregado para a viabilização da participação da sociedade e das instâncias de decisão;
- Efetuar a caraterização da Rede de Proteção às Famílias em Situação de Vulnerabilidade Social, no que diz respeito a sua gênese e à resolutividade das: demandas sociais, acessibilidade, articulação entre as diferentes áreas

envolvidas, cobertura dos serviços prestados, extensão e conhecimento por parte da população;
- Identificar a percepção e a imagem que os diversos públicos usuários possuem em relação aos serviços da Rede de Proteção à Família em Situação de Vulnerabilidade Social;
- Identificar as principais características, necessidades e expectativas dos públicos em relação aos processos de participação popular;
- Identificar, junto aos públicos pesquisados, as bases de busca de informação utilizadas para sua inclusão nas redes de participação e proteção social;
- Identificar, na consciência da cidadania, a percepção da articulação dos diversos projetos e programas entre si e entre os programas e a estrutura da prefeitura;
- Produzir uma publicação contendo os resultados finais da avaliação empreendida, o relato da experiência e dos resultados alcançados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, com o desenvolvimento de processos de participação popular e com a conformação e implementação da Rede de Proteção às famílias em situação de vulnerabilidade social.

3.2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Os procedimentos metodológicos adotados para a elaboração do estudo foram estabelecidos a partir das finalidades propostas, dos diversos tipos de públicos envolvidos nos processos e dos recursos financeiros disponíveis para a realização dos trabalhos. Em relação aos objetivos propostos, buscou-se investigar, em primeiro lugar, um conjunto de variáveis que possibilitassem caracterizar os processos vinculados à Rede de Participação Popular e à Rede de Proteção às Famílias em Situação de Vulnerabilidade Social de Porto Alegre. Em segundo, a articulação desses processos com as demais áreas sociais, bem como a cobertura dos serviços prestados e a visibilidade dos mesmos junto à população. E, adicionalmente, buscou-se identificar a percepção

e a imagem que os diversos públicos usuários possuem em relação aos serviços da rede de participação popular e da rede de proteção às famílias em situação de vulnerabilidade social.

No que diz respeito aos públicos alvos, por se tratar de um estudo que abrange inúmeras dimensões de análise – tais como a institucional, a participação comunitária e os serviços prestados em programas de proteção social – adotou-se a estratégia de incorporar os sujeitos implicados nas ações públicas : decisores, implementadores, beneficiários e outros agentes sociais envolvidos, direta ou indiretamente nas decisões e impactos das ações objeto de análise. O foco, neste campo, e diferentemente de outros estudos existentes, foi o público em geral, isto é, os possíveis beneficiários das estratégias de participação popular e de proteção social.

Por último, limitações de recursos financeiros e de cronograma para a execução dos trabalhos, colocaram à equipe na necessidade de enxugar o escopo dos trabalhos propostos.

Assim, diante das finalidades propostas, dos públicos envolvidos e das limitações financeiras e temporais, desenvolveu-se o estudo em duas etapas distintas e integradas: uma de caráter qualitativo e a outra de caráter quantitativo.

3.2.1 Etapa qualitativa

Na etapa qualitativa buscou-se obter informações sobre os processos desenvolvidos ao interior dos eixos propostos para o estudo (rede de participação popular e rede de proteção), assim como registrar a percepção que os diversos agentes sociais apresentam sobre os resultados e impacto dos mesmos. Neste sentido, a estratégia de envolvimento dos sujeitos ligados às ações públicas foi de particular importância, uma vez que proporcionou apreender inúmeros aspectos implicados na definição da forma e da dinâmica de funcionamento das políticas sociais, assim como proporcionou condições para a obtenção de uma diversidade de opiniões e percepções sobre o assunto.

Nesta etapa qualitativa, os mecanismos de coleta de informação foram os seguintes:

a) entrevistas não estruturadas com interlocutores da rede de participação popular – envolvendo componentes das equipes técnicas, responsáveis pela elaboração e execução do ciclo do orçamento participativo no município de Porto Alegre – da rede de proteção social e das diversas políticas setoriais da área social (educação, saúde, assistência social);
b) entrevistas não estruturadas com especialistas e protagonistas de movimentos sociais de Porto Alegre;
c) entrevistas estruturadas com usuários dos programas de proteção à família em situação de vulnerabilidade social.

As entrevistas, com interlocutores envolvidos nos processos da rede de participação popular e de proteção às famílias em situação de vulnerabilidade social, tiveram por objetivo efetuar um apanhado dos diversos aspectos que nortearam a construção e a configuração dos programas objeto de análise. Proporcionaram, igualmente, condições para o estabelecimento de articulações da equipe de consultores da UNESCO com os diversos setores da Prefeitura Municipal de Porto Alegre, tendo em vista que a amplitude do estudo demandado exigia múltiplos e diferenciados contatos junto às áreas da estrutura administrativa municipal. Além desses aspectos, os temas apresentados e discutidos possibilitaram efetuar uma consolidação preliminar do material bibliográfico institucional e o delineamento das técnicas de coleta de dados, que seriam necessárias para a complementação/verificação das informações fornecidas.

Outro aspecto importante dessas entrevistas com interlocutores foi obter uma apreciação inicial do registro que estes têm dos avanços e dificuldades observados até o presente momento e das concepções que apresentam sobre os desdobramentos futuros desses processos. Em realidade, esse procedimento metodológico apresenta alguns traços e inspira-se dentro da tipologia de avaliação denominada de participativa, no qual os próprios responsáveis pela condução dos programas sociais expressam suas opiniões e percepções sobre o planejamento, a execução e os resultados observados.

Dessa forma, as entrevistas com interlocutores da PMPA desenvolveram-se no período compreendido entre os meses de junho e julho, do corrente exercício, e contaram com a representação dos seguintes organismos municipais: Gabinete de Planejamento – GAPLAN, Secretaria Municipal da Educação – SMED, Secretaria Municipal da Saúde – SMS e Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC. Em realidade, o GAPLAN e a FASC constituem-se nos organismos centrais da estrutura administrativa municipal que dão sustentação aos processos desenvolvidos na Rede de Participação Popular e na Rede de Proteção às Famílias em Situação de Vulnerabilidade Social. A SMED e a SMS foram incorporadas de forma complementar ao estudo, em função das articulações que apresentam e da importância de suas atividades para a operação das duas redes em análise. Por outro lado, a indicação dos interlocutores foi feita pela administração municipal, competindo a cada organismo que participou do estudo, a designação de serviços que comporiam as equipes setoriais responsáveis pelo contato, o fornecimento de material documental, a prestação de informações e o apoio logístico necessário ao desenvolvimento do trabalho.

As entrevistas com interlocutores foram desenvolvidas de forma a possibilitar liberdade para os entrevistados manifestarem suas opiniões e esclarecimentos, havendo, no entanto, um roteiro mínimo de questões que deveriam ser abordadas. Nesse momento do processo avaliativo utilizou-se também a estrutura de painel, na qual cada uma das áreas envolvidas no estudo efetuaram apresentações dos principais programas desenvolvidos e de suas articulações com os processos de participação popular e proteção social.

As entrevistas com especialistas e protagonistas de movimentos sociais objetivaram incorporar contribuições críticas e vivenciais de sujeitos que já apresentaram produção teórica sobre os assuntos em exame ou participaram de forma ativa em movimentos sociais ou comunitários de Porto Alegre. A escolha dessa categoria de entrevistados prendeu-se ao fato do estudo buscar incorporar opiniões qualificadas e possibilitar apreender o pluralismo social desses processos, tendo em vista que tanto o elemento estruturante

da Rede de Participação Popular – orçamento participativo – quanto o da Rede de Proteção às Famílias em Situação de Vulnerabilidade Social – Programa Família: Apoio e Proteção – são temas que ensejam discussões, questionamentos e reflexões de natureza ideológica e política. Neste sentido, compete salientar que este procedimento não buscou neutralizar ou se contrapor às considerações obtidas com as entrevistas dos interlocutores da PMPA, mas sim colher uma maior diversidade de opiniões, expectativas e representações, com o fito de enriquecer a avaliação.

As entrevistas com especialistas e protagonistas de movimentos sociais desenvolveram-se durante o mês de julho/2004 e envolveram um total de seis entrevistados, sendo três deles pesquisadores das áreas de planejamento, desenvolvimento urbano e estudos sociais, e os outros três integrantes de movimentos comunitários que acompanharam a trajetória de implantação e operacionalização do orçamento participativo no município. A exemplo das entrevistas com os interlocutores da PMPA, procurou-se explorar mais amplamente as questões formuladas dentro de um roteiro mínimo de perguntas ou proposições oferecidas aos entrevistados.

A seleção dos especialistas foi realizada com base nas fontes de dados secundários, empregadas para a contextualização dos temas analisados e de acordo com a disponibilidade de agendamento durante o período destinado à etapa de levantamento de dados. A escolha dos protagonistas de movimentos sociais foi realizada de forma aleatória a partir de uma lista de participantes dos diversos espaços de participação popular do município, tais como membros de Conselhos formalmente instituídos, representantes comunitários e de associações de bairros.

As entrevistas com usuários dos Programas de Proteção à Família em Situação de Vulnerabilidade Social procuraram, por sua vez, reunir as impressões dos beneficiários das ações de assistência social do município, em relação à importância, cobertura, articulação e visibilidade desse instrumento de política social. Em função das características do público envolvido, da natureza das informações colhidas e da necessidade de comparação entre as mesmas, adotou-se um roteiro fixo de perguntas para todos os entrevistados

selecionados. Assim, o instrumento de levantamento de dados utilizado foi um formulário composto por perguntas abertas e agrupadas em quadro dimensões de análise, a saber: (i) caracterização do grupo familiar, onde foram registradas informações relativas ao responsável pela família beneficiária do programa, ao grupo familiar e às situações de vulnerabilidade/risco enfrentadas; (ii) caracterização dos atendimentos prestados pelo programa, que contemplou informações sobre a forma de acesso, requisitos necessários, nível de conhecimento e de informações recebidas dos agentes sociais, encaminhamentos recomendados, procedimentos desenvolvidos e apreciação sobre os avanços observados por parte do beneficiário; (iii) articulação com os demais nós da rede de proteção social do município, onde foram registrados os relacionamentos com a rede de ensino no município, com a rede de atenção básica e especializada da saúde, com os programas de qualificação e geração de renda, com os programas de atendimento sócio-educativos e com os programas da área de habitação; (iv) articulação com as instâncias do orçamento participativo, contemplando perguntas sobre a inserção do beneficiário nos espaços e processos de discussão de demandas sociais e de tomada de decisão sobre a alocação de recursos municipais.

A escolha dos entrevistados foi realizada de forma aleatória a partir de listagens de beneficiários dos programas Núcleos de Apoio Sócio-Familiar – NASF e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI fornecidas pela FASC, sendo selecionadas 11 famílias (5 vinculadas ao NASF e 6 vinculadas ao PETI). Por outro lado, o dimensionamento da quantidade de famílias que fariam parte do estudo foi determinado pela técnica da saturação: quando novas entrevistas deixam de agregar contribuições significativas. Isto significa que não se pretendeu estabelecer generalizações de observações ou de percepções a partir deste específico momento avaliativo, mas sim buscar elementos qualitativos que subsidiassem ou reforçassem as informações levantadas através dos materiais institucionais fornecidos e da pesquisa quantitativa realizada na segunda etapa do estudo – abordagem quantitativa. Assim, esta forma de levantamento de dados além de apresentar o caráter qualitativo com perguntas abertas e estrutura

pré-determinada, foi desenvolvido com a finalidade de aprofundar o conhecimento sobre a operacionalização dos programas e sobre a realidade dos beneficiários.

O desenvolvimento do levantamento de dados junto aos beneficiários dos programas sociais foi empreendido na primeira quinzena do mês de agosto/2004 e conduzido por entrevistadores especialmente capacitados para essa atividade. As entrevistas em profundidade foram realizadas na própria residência das famílias selecionadas, com a finalidade de propiciar um ambiente adequado e completa isenção de influência externa. O agendamento das entrevistas junto às famílias foi realizado com o apoio de setores pertencentes à estrutura administrativa da FASC.

3.2.2 Etapa quantitativa

A etapa quantitativa objetivou verificar as percepções dos munícipes em relação ao funcionamento e aos resultados dos principais instrumentos empregados no processo de participação popular (orçamento participativo) e da Rede de Proteção Social às Famílias em Situação de Vulnerabilidade Social (Programa Família: Apoio e Proteção).

Para tanto, a técnica empregada foi o "survey" extensivo, com o emprego de entrevistas estruturadas. Neste sentido, elaborou-se um formulário composto de perguntas abertas e fechadas, agrupadas nas seguintes dimensões de análise: (i) perfil sócio-econômico, que buscou caracterizar aspectos relativos à faixa etária, sexo, raça, renda, escolaridade e composição familiar; (ii) grau de associativismo, no qual buscou-se caracterizar o conhecimento de organizações nessas áreas e a propensão dos respondentes em participar de atividades vinculadas a organizações da sociedade civil e de espaços formalmente instituídos para a deliberação de diferentes ações públicas e comunitárias; (iii) conhecimento e percepção acerca do orçamento participativo, contemplando informações sobre o nível de apropriação que os residentes no município apresentam sobre os diferentes procedimentos adotados

para a elaboração e execução do orçamento participativo, bem como a impressão que possuem sobre a efetividade desse instrumento; (iv) articulação do orçamento participativo, seguimento de análise que procurou aferir o relacionamento dos procedimentos de elaboração e execução orçamentária com as demais políticas sociais do município de Porto Alegre e (v) conhecimento, recorrência e avaliação dos serviços dos diversos setores que integram a rede de proteção social, procurando levantar os níveis de visibilidade dos diversos serviços vinculados à rede.

A seleção dos entrevistados foi realizada através da técnica de amostragem aleatória de múltiplo estágio, constituída de três etapas. A primeira etapa consistiu em selecionar de forma aleatória 5 das 16 regiões que conformam a divisão político-administrativa, adotada pelo município de Porto Alegre. A segunda etapa compreendeu a seleção, também de forma aleatória, de quarteirões em quantidade proporcional à densidade populacional das regiões pré-selecionadas. A terceira etapa foi a seleção sistemática, realizada em campo, de 1 domicílio particular a cada 5 domicílios listados num censo rápido, considerando o critério de efetuar, no máximo, 5 entrevistas em cada quarteirão e de desprezar os endereços que não fossem exclusivamente residenciais. Tais diretrizes foram adotadas com o objetivo de preservar a possibilidade de sortear – de forma aleatória – cada um dos componentes da amostra, em todos os estágios de seleção. A Tabela 1 – Distribuição da amostra por regiões do Orçamento Participativo – permite uma visualização de como foram distribuídas as entrevistas nessa etapa quantitativa.

TABELA 3.1 – Distribuição da amostra por regiões do Orçamento Participativo

Região OP	N. de Quarteirões Amostrados	N. de Entrevistas Realizadas
Leste	15	143
Lomba do Pinheiro	14	69
Partenon	34	165
Restinga	12	55
Glória	10	54
Total	85	486

Para a determinação do tamanho da amostra considerou-se a proporção de pessoas que já participaram de alguma etapa do orçamento participativo em relação à população total, sendo esse o principal critério de classificação empregado para a determinação da probabilidade de ocorrência ou não do evento. Assim, considerando um erro de 5% e as probabilidades de ocorrência ou não da variável chave, o tamanho da amostra calculada foi de 486 entrevistas.

O formulário de levantamento foi adaptado para processamento via leitura escaneada, utilizando para esta finalidade o pacote Teleform e scanners de alta performance, o que facilitou a transcrição dos dados para meio digital. O tratamento estatístico foi efetuado através do software SPSS – Statistical Package for Social Sciences. Para algumas interpretações e análises estatísticas foi empregado, igualmente, o Microsoft Excel, quando não requeriam tratamento mais complexo.

Um pré-teste foi aplicado a uma amostra de 18 pessoas com o objetivo de verificar a compreensão das variáveis relacionadas no formulário e o seqüenciamento das perguntas apresentadas. Após a validação do formulário, o referido foi aplicado à amostra definida anteriormente no período de 15 de julho a 12 de agosto/2004.

4. RESULTADOS: REDE DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

4.1 ASSOCIATIVISMO

Esta dimensão procurou caracterizar o nível de conhecimento que os respondentes possuem sobre as entidades da sociedade civil, bem como a intensidade de sua participação. Neste sentido, a acepção dada a "entidades da sociedade civil", neste trabalho, corresponde a todas as organizações formais ou informais que canalizam necessidades sociais e comunitárias, e que são de adesão voluntária, tendo como exemplos genéricos, associações religiosas, de moradores, culturais, sindicais, etc.

Com relação à pergunta que buscou caracterizar o nível de conhecimento que os entrevistados têm sobre as entidades pertencentes à sociedade civil, utilizou-se o termo "conhece" com um significado bastante amplo, que abrange desde a idéia de conhecimento superficial ou vulgar (de ouvir falar) até a de apresentar uma profunda e detalhada noção do funcionamento dessas entidades.

Dessa forma, a Tabela 4.1.1, em sua segunda coluna, especifica a percentagem de entrevistados que manifestaram conhecer cada uma das entidades propostas. Os grupos religiosos são os que demonstraram maior visibilidade por parte dos entrevistados, com 68,9% de respostas positivas. Também as associações de moradores e os partidos políticos apresentaram índices elevados (62,1% e 59,5% respectivamente). As entidades de menor conhecimento por parte do público foram: Conselhos Populares (29,4%), Movimentos Sociais (34,8%) e Grupos Culturais (35,2%).

TABELA 4.1.1 – Distribuição dos respondentes sobre conhecimento e participação em entidades da sociedade civil

Tipo de Associação	%		
	Conhece?	Participa?	Participou?
Associação de Moradores	62,1	6,2	7,8
Grupo Religioso	68,9	22,8	5,6
Grupo Cultural	35,2	5,1	2,9
Partido Político	59,5	3,9	4,5
Clube Esportivo ou Recreativo	47,9	9,3	6,8
Movimentos Sociais	34,8	4,1	3,1
Sindicatos	47,3	7,8	4,5
Centro Comunitário	48,6	4,5	2,7
Conselho Popular/União de Vilas	29,4	2,7	2,3
Entidades Carnavalescas	47,3	2,9	3,1
Clube de Mães	43,4	2,9	5,6

A terceira coluna da mesma tabela referencia as porcentagens da população que atualmente participa de cada uma dessas entidades. As de maior participação, com índices muito elevados (22,8%), são os grupos religiosos. A seguir, Clubes e Sindicatos também apresentam elevadas taxas de participação atual, com 9,3% e 7,8% respectivamente. As entidades de menor nível de participação foram os Conselhos Populares, as Entidades Carnavalescas e os Clubes de Mães.

A quarta coluna da tabela apresenta a percentagem da população que manifestou já ter participado nessas entidades no passado, mas que hoje não participa. Neste sentido, a distribuição percentual observada para essa característica é bastante diferenciada da observada para a participação atual (segunda coluna). Vemos nesta coluna que os maiores índices de participação pregressa, acontecem nas Associações de Moradores e nos Clubes Esportivos ou Recreativos (7,8% e 6,8% respectivamente).

Outro aspecto importante que pode ensejar diferentes interpretações, em relação à tendência de participação nessas entidades, diz respeito ao número de entrevistados que manifestaram envolvimento no passado. Isto é, efetuando um cruzamento dos dados, obtidos com a pergunta "participa" e "participou", observa-se

que para muitas categorias de entidades o número de pessoas que já participaram desses processos é bastante inferior aos atuais participantes. Esse tipo de informação pode, de um lado, evidenciar um aumento do associativismo entre os integrantes da amostra e, de outro lado, pode estar indicando uma maior renovação entre as pessoas que atuam em algum espaço da sociedade civil.

Assim, comparando-se os dados constantes na segunda e na terceira coluna da Tabela 4.1.1 observa-se que, excluindo Associação de Moradores, Partidos Políticos e Clubes de Mães, as restantes categorias de entidades apresentaram uma ampliação da participação na atualidade em relação ao passado próximo, com enorme destaque para os Grupos Religiosos. Entretanto, tais inferências devem ser relativizadas uma vez que as categorias de análise, que poderiam explicar as motivações e as razões que justificaram a redução da participação dos entrevistados nessas entidades, não foram objeto de pesquisa.

Também foi verificado o perfil dos pesquisados que manifestaram participar ou haver participado de alguma das entidades da sociedade civil em relação às variáveis demográficas, de condição na família e de renda. Tal procedimento foi desenvolvido com o objetivo de constatar a pré-disposição de envolver-se nas atividades realizadas por essas entidades em razão de alguma característica específica apresentada pelos entrevistados. Com essa finalidade, foi criada a variável Participação em Associações, que descreve o número (soma) de entidades, nas quais os entrevistados manifestaram participar ou ter participado. Assim, as tabelas a seguir referem à média de entidades em que os entrevistados participam ou participaram para cada uma das categorias das variáveis sócio-demográficas.

TABELA 4.1.2 – Média de Participação em Associações segundo Sexo

1) **Sexo**	2) **Média**
Feminino	1,35
Masculino	1,49
Total	1,40

Dessa forma, a Tabela 4.1.2 – Média de Participação em Associações segundo sexo – apresenta uma leve superioridade na participação do sexo masculino (que participa, em média, de 1,49 associações) em relação ao sexo feminino (que, participa, em média, de 1,35 associações). Essa constatação minimiza os efeitos da variável sexo com relação aos níveis de participação em associações, inferindo-se que não existem níveis diferenciados de participação quando se considera o gênero da população.

TABELA 4.1.3 – Média de Participação em Associações segundo raça/cor

Raça/Cor	Média
Amarelo	1,80
Branco	1,36
Índio	0,80
Negro	1,90
Pardo	1,31
Total	1,40

Em relação à variável Raça/Cor percebe-se que a população negra e a amarela (esta última, com baixo número de casos na amostra) apresentam um nível significativamente maior de participação nas entidades da sociedade civil apresentadas no questionário (médias de entidades de 1,90 e 1,80 respectivamente). Já brancos e pardos têm uma participação menor: em média, 1,36 e 1,31 associações respectivamente. A informação mais destacada desse cruzamento refere-se ao baixo índice de conhecimento apresentado pela população indígena (também com baixo número de casos na amostra) em relação aos demais grupos étnicos.

TABELA 4.1.4 – Média de Participação em Associações segundo condição na família

Condição na Família	Média
Cabeça	1,34
Cônjuge	1,53
Filho	1,58
Outro	1,11
Total	1,40

No aspecto relativo à condição na família, observa-se que cônjuges e filhos apresentam um nível de participação mais elevado que as restantes categorias. Aqueles que se identificaram como outros (parentesco de segundo grau em geral) foram os apresentaram o menor índice de participação.

TABELA 4.1.5 – Média de Participação em Associações segundo escolaridade

ESCOLARIDADE	Média
Fundamental incompleto	1,05
Fundamental completo	1,12
Médio incompleto	1,59
Médio completo	1,58
Superior incompleto	1,93
Superior completo	1,90
Total	1,40

Já com relação à escolaridade, verificou-se uma forte relação entre o nível de participação em entidades da sociedade civil e o nível de escolaridade do entrevistado. Esta constatação reforça a importância da escolaridade como elemento facilitador e catalizador de envolvimentos em diferentes redes de sociabilidade.

TABELA 4.1.6 – Média de Participação em Associações segundo renda familiar

Renda Familiar	Média
Até R$ 260	1.19
De R$ 261 a R$ 520	1,26
De R$ 521 a R$ 2.080	1,37
De R$ 2.081 a R$ 3.120	1,62
Acima de R$ 3.121	1,94
Total	1,40

Os dados descritos na Tabela 4.1.6 demonstram que a renda familiar, como no caso da escolarização, também se encontra altamente relacionada com os níveis de participação em entidades da sociedade civil. Isto é, quanto maior o nível de renda, maior é o número de entidades nas quais os indivíduos participam.

4.2 CONSELHOS SETORIAIS

Uma outra bateria de perguntas do questionário foi dirigida a indagar o conhecimento e participação da população em organismos formais de decisãodas políticas setoriais do Município.

A tabela 4.2.1 permite verificar que os organismos de maior visibilidade pública são, pela ordem: Conselhos Tutelares (80,7%), Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (56,0%), Conselho Municipal de Direitos Humanos (53,9%), Conselho Municipal de Educação (51,9%), Conselho de Direitos da Mulher (51,6%) e Conselho Municipal de Saúde (51,4%).

Em relação à participação, atual ou no passado, também são os Conselhos Tutelares e o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, os que apresentam os maiores índices de participação.

Impressiona nesta tabela o elevado número de pessoas que manifesta participar ou ter participado do processo dos Conselhos Tutelares, algo mais de 10% da população entrevistada.

Com a finalidade de verificar a possível incidência de variáveis sócio-demográficas sobre o conhecimento dos entrevistados, acerca da multiplicidade de conselhos propostos no questionário, foi determinado o número de conselhos conhecidos por cada entrevistado e determinada a média de conselhos conhecidos para cada categoria das variáveis sócio-demográficas. Assim, por exemplo, considerando a variável sexo do entrevistado, podemos verificar pela tabela 4.2.2 que a média de conselhos conhecidos pelas mulheres (8,3) é levemente superior à média conhecida pelos homens: 7,7.

TABELA 4.2.1 – População (%) que conhece e/ou participa de organismos de decisão setoriais

Conselho	%		
	Conhece	Participa	Participou
CMDUA - Desenvolvimento Urbano e Ambiental	31,5	0,2	1,6
COMATHAB - Acesso à Terra e Habitação	17,5	0,2	0,4
COMAM – Meio Ambiente	49,2	0,2	1,2
COMPHAC – Patrimônio Histórico, Art. e Cultural	39,5	0,2	1,4
CONCET - Ciência e Tecnologia	32,5	0,2	0,6
CONCONT – Contribuintes	12,8	0,2	0,2
COMCOM – Comunicação	20,6	0,2	0,0
COMTU - Transporte Urbano	42,8	1,2	1,6
CMAS - Assistência Social	47,5	1,2	1,6
CMDCA - Criança e Adolescente	56,0	2,1	1,4
CMDH –Direitos Humanos	53,9	0,2	1,6
CMAA –Agricultura e Abastecimento	24,9	0,4	0,4
CMD – Desporto	25,9	0,2	0,6
CMS – Saúde	51,4	0,6	1,6
CONTUR – Turismo	33,3	0,4	0,6
CONEN –Entorpecentes	29,6	0,4	0,6
CONDIM - Direitos da Mulher	51,6	0,4	0,6
CME – Educação	51,9	0,6	1,9
CMC – Cultura	42,6	0,2	1,2
Conselho Tutelar	80,7	2,5	8,4

TABELA 4.2.2 – Média de Conselhos conhecidos segundo Sexo

Sexo	Média
Feminino	8,3
Masculino	7,7
Total	8,0

Já com relação à raça/cor dos entrevistados podemos perceber algumas diferenças significativas. Enquanto os respondentes de cor branca conheciam em média 8,3 conselhos, os pardos são 7,7, os negros 7,0 e os indígenas (com escasso número na amostra) 4,6.

TABELA 4.2.3 – Média de Conselhos conhecidos segundo Raça/Cor

Raça/Cor	Média
Amarelo	7,2
Branco	8,3
Indígena	4,6
Negro	7,0
Pardo	7,7
Total	8,0

Os cônjuges e os filhos apresentam um nível de conhecimento levemente superior ao dos cabeças de família, e marcadamente mais elevado do que a categoria outros.

TABELA 4.2.4 – Média de Conselhos conhecidos segundo Condição na Família

Condição	Média
Cabeça	7,42
Cônjuge	8,16
Filho	8,19
Outro	5,61
Total	7,96

Em geral, observa-se uma forte tendência de maior conhecimento dos conselhos segundo a escolaridade e a renda familiar dos entrevistados.

TABELA 4.2.5 – Média de Conselhos conhecidos segundo Escolaridade

Escolaridade	Média
Fundamental incomp.	7,0
Fundamental completa	8,6
Médio Incompleto	6,7
Médio Completo	8,8
Superior Incompleto	7,7
Superior Completo	9,2
Total	8,0

TABELA 4.2.6 – Média de Conselhos conhecidos segundo Renda Familiar

Renda Familiar	Média
Até R$ 260	6,1
De R$ 261 a R$ 520	6,1
De R$ 521 a R$ 2.080	9,0
De R$ 2.081 a R$ 3.120	9,8
Acima de R$ 3.121	10,1
Total	8,11

Dos 486 entrevistados, 39 deles, isto é, 8% indicou estar participando na atualidade em algum dos Conselhos propostos no questionário. Mas, se a essa proporção agregamos outros 68 entrevistados que, se hoje não participam, já tiveram entrosamento com os Conselhos, temos um total de 107 entrevistados (22% da amostra) que indica participar ou ter participado em algum ou alguns dos 20 tipos de Conselho indagados.

Já no relativo às características desses entrevistados, que participam ou participaram nos Conselhos, temos, em primeiro lugar, uma leve diferença favorável às mulheres: 22,9% das mulheres entrevistadas têm ou teve algum tipo de participação nos diversos Conselhos existentes, em quanto que entre os homens essa participação foi levemente inferior: 19,8%.

Amarelos e indígenas (com poucos casos na amostra) são os que evidenciaram maiores índices de participação (40%). Em terceiro lugar, os pardos, com 31,5%. Já brancos (20,9%) e negros (16%) são os que apresentaram os menores índices de participação.

Quanto à escolaridade, não se percebem diferenças marcadas de participação entre os diversos níveis. Já no relativo à renda familiar observamos, na tabela a seguir, que existe uma relativa homogeneidade de participação nos conselhos nas diversas faixas de renda familiar, com um leve incremento de participação em ambos extremos da escala.

TABELA 4.2.7 – Freqüência de participação em Conselhos segundo Renda Familiar

Renda Familiar	%
Até R$ 260	25,9
De R$ 261 a R$ 520	21,7
De R$ 521 a R$ 2.080	22,0
De R$ 2.081 a R$ 3.120	23,8
Acima de R$ 3.121	24,2
Total	22,7

Além das questões relativas a conhecimento e participação nos Conselhos, foi indagado, àqueles que participam ou participaram dos mesmos, o grau de dificuldade que encontraram nessa participação. Só 9,3% dos respondentes manifestou ter encontrado muitas dificuldades para participar, e 16,8% manifestou ter encontrado alguma dificuldade. Já a grande maioria dos que tiveram algum tipo de participação (atual ou no passado) não tiveram nenhuma dificuldade.

TABELA 4.2.8 – Dificuldade para participar nos Conselhos

Dificuldade	%
Muita	9,3
Alguma	16,8
Nenhuma	73,9
Total	100,0

Ao conjunto da amostra foi solicitada uma avaliação da importância desses espaços de participação. Pode ser visto, pela tabela a seguir, que 86,9% da população avalia os conselhos positivamente, como importantes ou muito importantes.

TABELA 4.2.9 – Importância dos Conselhos

Importância	%
Muito importantes	40,8
Importantes	46,1
Indiferente	10,4
Pouco importantes	2,3
Sem importância	0,5
Total	100,0

De forma contraditória com a importância atribuída, quando os que nunca participaram da dinâmica dos conselhos foram indagados se gostariam participar dos mesmos, 3 em cada 4 respondentes manifestou que não gostaria.

TABELA 4.2.10 – Gostaria de participar nos Conselhos?

Gostaria Participar?	%
Não	73,7
Sim	26,3
Total	100,0

Entre os motivos mais alegados para não participar dos Conselhos, destaca-se a falta de tempo.

TABELA 4.2.11 – Motivos para não participar dos Conselhos?

Motivos	%
Não tem tempo	46,3
Saúde ou idade avançada	18,7
Não gosta de participar	12,8
Não conhece conselhos	11,3
Não tem interesse	6,4
Conselhos não resolvem	1,5
Outros	3,0
Total	100,0

Uma outra questão interessante para remarcar é a estreita relação existente entre as diversas formas de participação social e política, que permite verificar que os indivíduos que participam ou participaram em conselhos têm maior inserção nas redes de relações sociais existentes. Efetivamente, pela tabela a seguir, fica evidente que só 15,9% dos que participam ou participaram em Conselhos não têm participação em outras formas associativas da vida social (entre os que não participam ou participaram em Conselhos, essa proporção se eleva para 42,7%). A grande maioria dos conselheiros ou ex-conselheiros (84,1%) manifestou participar em alguma das formas associativas que constavam no questionário (essa percentagem cai para 57,3% entre os que não participam ou participaram em Conselhos).

TABELA 4.2.12 – Participação em Associações e em Conselhos

Participa em	Participa em Conselhos?		
Associações?	Não	Sim	Total
Não	42,7	15,9	36,8
Sim	57,3	84,1	63,2
Total	100,0	100,0	100,0

Confirmando esse aspecto vemos pela tabela 4.2.13, que os que participam ou participaram em Conselhos sempre apresentam maior participação em todas as categorias de associações quando comparados à população que não participa nem participou em Conselhos. As maiores taxas de participação dos conselheiros são registradas nos grupos religiosos (45,8%), nos clubes esportivos ou recreativos (29,9%) e em partidos políticos (25,2%). Mas as maiores diferenças (última coluna da tabela 4.2.13), entre os que participam ou participaram em Conselhos e os que não são registrados na participação em conselhos populares/união de vilas (com uma diferença de 476,9%), partidos políticos (375,5%) e centros comunitários (235,8%), indicam já uma forte carga e inserção política e social dos conselheiros.

TABELA 4.2.13 – Participação em Associação por Tipo segundo Participação em Conselhos

Tipo de Associação	Participa em Conselhos			Diferença %
	Não	Sim	Total	
Associação de Moradores	10,8	29,9	15,0	176,9
Grupo Religioso	26,4	45,8	30,7	73,5
Grupo Cultural	7,9	11,2	7,9	41,8
Partido Político	5,3	25,2	9,7	375,5
Clube Esportivo ou Recreativo	17,4	29,9	20,2	71,8
Movimentos Sociais	6,1	15,9	8,2	160,7
Sindicatos	14,2	22,4	16,0	57,7
Centro Comunitário	5,3	17,8	8,0	235,8
Conselho Popular/União de Vilas	2,6	15,0	5,3	476,9
Entidades Carnavalescas	5,5	11,2	6,8	103,6
Clube de Mães	6,9	21,5	10,1	211,6

4.3 ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

A pesquisa realizada teve, entre outros, o objetivo de identificar as principais características, necessidades e expectativas do público em geral, em relação aos processos de participação popular, tal como vem sendo articulados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Estudos consolidados, realizados até o momento, investigaram os indivíduos participantes das Assembléias Regionais e das Temáticas do Orçamento Participativo. Ou seja, já é conhecido este público, principalmente pelo acompanhamento sistemático realizado pela ONG CIDADE desde o início do seu processo.

Decorrido o período de quinze anos de existência do Orçamento Participativo na cidade de Porto Alegre, interessa saber agora o grau de conhecimento e entrosamento – da população em geral – sobre este mecanismo de participação na gestão pública, bem como o significado a ele atribuído como estratégia de administração municipal. Os resultados desta consulta serão apresentados a seguir, quando se fará comparações com os resultados obtidos em pesquisas realizadas sobre esta temática.

Na consulta à amostra da população pesquisada, perguntou-se: "Você conhece ou ouviu falar no Orçamento Participativo?", com o intuito de detectar sua familiaridade no nível informacional sobre este processo (conhecimento, em sentido amplo). As respostas colhidas revelaram um alto grau de conhecimento, relativo a 91,2% do público consultado, conforme Tabela 4.3.1.

TABELA 4.3.1 – Conhece o OP?

Conhece o OP?	%
Sim	91,2
Não	8,8
TOTAL	100,0

Verificou-se também que 90,9% da amostra das famílias em atendimento na rede de proteção conhecem ou ouviram falar do Orçamento Participativo. Constata-se que a média de escolaridade dos que conhecem ou ouviram falar do OP é de 9,2 anos de estudo, enquanto que a média dos que não conhecem ou ouviram falar é quase a metade: 5,7 anos de estudo. Estes dados confirmam o que Fedozzi (2004) detectou em seus estudos, ou seja, que a escolaridade é um fator preponderante na capacidade de aquisição de novas aprendizagens.

Quanto à renda familiar, se estabeleceram faixas correspondentes a quantidades de salário mínimo nacional, hoje no valor de R$ 260,00. Inicialmente, observa-se que todos os entrevistados com as maiores faixas de renda (mais de oito salários mínimos) conhecem o Orçamento Participativo. Por conseqüência, quanto maior a renda familiar, maior conhecimento dos seus membros sobre o OP, como se verifica na tabela 4.3.2.

TABELA 4.3.2 – Renda Familiar segundo conhecimento do OP

Renda familiar\Conhece OP?	Não	Sim
Até R$ 260,00	20,8%	79,2%
De R$ 261,00 até R$ 520,00	17,0%	83,0%
De R$ 521,00 até R$ 2.080,00	4,3%	95,7%
De R$ 2.081,00 até R$ 3.120,00		100,0%
Acima de R$ 3.121,00		100,0%

Um aspecto revelado na pesquisa é que os entrevistados que se declararam cônjuge são os que mais tinham ouvido falar ou conheciam o OP (97,5%), seguido dos que se declararam como filho (92,60%).

TABELA 4.3.3 – Condição familiar segundo conhecimento do OP

Condição do respondente	Não	Sim
Cabeça	12,4%	87,6%
Cônjuge	2,5%	97,5%
Filho	7,4%	92,6%
Outro	27,8%	72,2%

Majoritariamente, foram os meios de comunicação a fonte de conhecimento do Orçamento Participativo (58%), seguida pelo fato de participar do processo (11,3%). Contudo, 16,3% o conheceram através de vizinhos e líderes comunitários. Destaca-se que somente 6,8% dos entrevistados tiveram como fonte de conhecimento os líderes comunitários e que 10,7% não informaram.

TABELA 4.3.4 – Forma de conhecimento do OP

Forma de conhecimento	%
Meios de comunicação	65,0
Participando	12,7
Vizinhos	10,6
Lideres comunitários	7,6
Outros	4,1
Total	100,0

Em relação a este aspecto ocorreu uma mudança significativa , ao longo do tempo de existência do Orçamento Participativo, pois as Associações de Moradores, que se estão equiparando aos líderes comunitários, foram as principais fontes de informação na década passada, mas já havia sido detectado o decréscimo de sua influência, conforme os dados sistematizados por SILVA (2003 p. 162): em pesquisa

no ano de 1993, correspondeu a 57,35%; em 1995 a 48,23% e em 1998 a 41,9%. Do mesmo modo, nestas pesquisas anteriores a fonte de informação realizada por jornais e cartazes da Prefeitura, passou de 4,50% no ano de 1995 para 9,2% em 1998; e informado por carro de som de7,31% em 1993 passou para 8,7% no ano de 1998.

No grupo de famílias – integrantes dos programas de garantia de renda mínima entrevistados – a maior fonte de informação sobre o Orçamento Participativo foram as lideranças comunitárias, seguida dos meios de comunicação e da própria estrutura de serviços da rede de proteção social. Em realidade, essa constatação indica que essas famílias encontram-se expostas à situação de vulnerabilidade social e, portanto, a comunidade local as detecta e as encaminha aos serviços específicos de atendimento.

A população pesquisada foi consultada sobre sua opinião quanto aos aspectos positivos e negativos do Orçamento Participativo. Interessou saber a percepção dos entrevistados, independente de participarem ou não do seu processo, dado que o foco de nosso trabalho é a população.

A manifestação realizada pela maioria dos entrevistados (30,1%) é de que ou desconhece ou não lembra de algum aspecto positivo. A seguir, em condições semelhantes de freqüência, tiveram destaque dois aspectos: um relativo à participação da comunidade e à democracia (24,4%) e o outro, às melhorias para a comunidade (24,1%), conforme se verifica na Tabela 4.3.5.

TABELA 4.3.5 – Aspectos positivos do OP

Aspectos	%
Melhorias para a comunidade (Luz, pavimentação, infra -estrutura)	24,1
Participação da comunidade, democracia	24,4
Desconhece, não lembra	30,1
Não participa, não pode opinar	1,6
Não vê aspectos positivos	4,1
Atende as prioridades das comunidades carentes	6,0
Todos os aspectos são positivos	3,8
Outros	2,4
Não mencionou	3,5
Total	100,0

Os aspectos negativos mais freqüentes apontados pelos pesquisados foram, em primeiro lugar, o fato de obras não serem realizadas (16,7%), seguido pela falta de equipamentos sociais (15,8%) e, 10,8% dos entrevistados apontaram a politicagem como um fator negativo do Orçamento Participativo. Portanto, pode-se concluir que a maioria dos aspectos negativos diz respeito à oferta de serviços sociais, que passam pela sua construção e prestação de serviços à população. Outros pontos levantados podem ser visualizados na Tabela 4.3.6.

TABELA 4.3.6 – Aspectos negativos do OP

Aspectos	%
Demora	6,7
Burocracia	2,5
Falta de recursos	2,5
Manipulação	2,5
Não realização das obras	16,7
Não tem pontos negativos	9,2
Falta de divulgação	7,5
Falta de participação	4,2
Politicagem	10,8
Local e horários ruim das reuniões	4,2
Não participou	5,0
Falta de equipamento social	15,8
Não opinou	5,0
Não funciona	7,5
Total	100,0

À população pesquisada foi perguntado: "O que você sabe sobre o funcionamento do Orçamento Participativo?", com o objetivo de verificar o grau de conhecimento dos porto-alegrenses sobre a estrutura, organização e modo de funcionamento do processo, independente de participarem ou não do mesmo.

As respostas obtidas revelam que o desconhecimento do funcionamento do OP foi a maior concentração das respostas (37,6%), seguida pelo grupo de maior freqüência dos que conhecem algum ponto do OP (35,8), distribuídos entre os aspectos reuniões e plenárias nas comunidades (23,7%) e participação popular e esclarecimento de dúvidas (12,12%). Constata-se que os pontos conhecidos sobre o funcionamento do Orçamento Participativo são de ordem genérica, não havendo referência a alguma instância ou momento do ciclo do OP.

TABELA 4.3.7 – O que a população sabe sobre o Orçamento Participativo?

O que a população sabe sobre o OP?	%
Votação	2,1
Reuniões e plenárias nas comunidades	23,7
Não sabe como funciona	37,6
Conhece pouco do sistema	5,3
Comunidade escolhe o projeto e leva para o conselho	3,2
Sabe-se a destinação das verbas públicas	2,1
Melhoria das condições de vida	0,9
Conhece pelos meios de comunicação	3,7
Melhora nas comunidades carentes	5,1
Participação popular e esclarecimentos das dúvidas	12,1
Privilégios regionais/politicagem	0,7
Outros	1,9
Funciona bem em áreas carentes	1,6
TOTAL	100,0

A população entrevistada foi consultada sobre sua participação em alguma reunião do Orçamento Participativo ao que 24,5% responderam afirmativamente (Tabela 4.3.8). Comparando com a pesquisa da META (ABERS, 1998), quando 8,4% da população adulta de Porto Alegre, em 1994, havia participado de pelo menos uma das plenárias de orçamento nos cinco anos desde a abertura

do processo, conclui-se que houve uma ampliação significativa dos porto-alegrenses que participam de alguma reunião deste processo. Para Fedozzi (2004) este dado revela uma penetração do Orçamento Participativo para além do seu público mais permanente. Contudo, outra perspectiva de análise é de que o OP é um processo cumulativo e novas camadas populacionais vão a ele se agregando ao longo do tempo.

Consultada a população também sobre a freqüência da participação de reuniões, entre os que afirmaram já ter comparecido a alguma reunião do Orçamento Participativo: é constatado que 85,5 % dos entrevistados participaram de algumas reuniões e somente 4 % dos consultados participaram de todas as reuniões do Orçamento Participativo.

TABELA 4.3.8 – Participação em alguma reunião do OP

Participação em alguma reunião do OP	%
Sim	27,8
Não	72,2
TOTAL	100,00

TABELA 4.3.9 – Freqüência da participação nas reuniões do OP

Freqüência da participação	%
Todas as reuniões	4,0
Maioria das reuniões	10,5
Algumas reuniões	85,5
Total	100,0

Os participantes, em alguma reunião do Orçamento Participativo, são na maioria os menos escolarizados (50,4% no fundamental completo e incompleto), seguido pelo ensino médio completo (31,1%); e com ensino superior corresponde a 17,6%. Na pesquisa de Baierle no ano 1998, Baierle (1999), a maioria dos participantes tinha

escolaridade até ensino fundamental (61,3%) e o segundo grupo de maior freqüência era o dos participantes com ensino médio (20,6%); o ensino superior era a formação de 16% dos entrevistados em 1998.

Quanto a faixa de renda familiar, a predominância (45,4%) está entre os que estão na faixa de dois a oito salários mínimos nacionais. Na pesquisa de 1998 foi verificado que o maior número de pesquisados encontra-se na faixa até 4 salários mínimos, correspondendo a 55,7% dos participantes do Orçamento Participativo. Mas, somando-se os dados dos que estavam nas faixas de 2 a 4 salários mínimos com os de 4 a 8, perfaz um total de 46,1% (BAIERLE, 1999, p. 06).

Deste modo, percebe-se que no decorrer do tempo houve uma alteração no perfil dos participantes do OP quanto a serem mais escolarizados, mas quanto à renda familiar não houve alteração.

TABELA 4.3.10 – Escolaridade e participação em alguma reunião do OP

Escolaridade	Não	Sim
Fundamental completo	70,90%	29,10%
Fundamental incompleto	70,90%	29,10%
Médio completo	72,80%	27,20%
Médio incompleto	77,10%	22,90%
Superior completo	77,80%	22,20%
Superior incompleto	69,20%	30,80%

TABELA 4.3.11 – Renda familiar segundo participação em reunião do OP

Renda familiar	Não Participa	Participa
Acima de R$ 3.121,00	75,8%	24,2%
Até R$ 260,00	66,7%	33,3%
De R$ 2.081,00 até R$ 3.120,00	90,2%	9,8%
De R$ 261,00 até R$ 520,00	63,5%	36,5%
De R$ 521,00 até R$ 2.080,00	72,4%	27,6%
Não sabe	78,8%	21,2%

Quando indagados sobre a finalidade do OP, a resposta "participação da comunidade" foi a de maior concentração de respostas (54,2%) dos pesquisados, seguido pela opinião de 13% de que o Orçamento Participativo foi uma conquista social. Assim, o caráter participativo é o mais reconhecido neste processo de co-gestão pública.

TABELA 4.3.12 – Finalidades do Orçamento Participativo

Finalidades	%
Participação da comunidade	54,2
Politicagem	1,9
Resolução dos problemas	5,7
Conquista Social	13,0
Destinação das verbas e das obras	5,3
Fazer obras nas ruas (Vilas e bairros)	5,3
Transparência do governo	3,8
Integração, prefeitura e comunidade	4,2
Nenhuma/ Nada de positivo	2,3
Outros	4,2
Total	100,0

A grande maioria dos entrevistados, correspondente a 66,6%, não conhece ou não ouviu falar sobre as decisões finais do Orçamento Participativo. E os que conhecem (20,8%), obtiveram a informação sobre as decisões finais, majoritariamente, através dos meios de comunicação (45,9%), conforme Tabelas 4.3.13 e 4.3.14.

TABELA 4.3.13 – Conheceu ou ouviu falar das decisões finais do OP

Conheceu ou ouviu falar das decisões finais do OP	%
Não	66,6
Não sabe	12,6
Sim	20,8
Total	100,0

TABELA 4.3.14 – Formas de conhecimento das decisões do OP

Forma de conhecimento das decisões do OP	%
Reuniões do Orçamento participativo	22,4
Comunidades, vizinhos, amigos	21,4
Meios de Comunicação	45,9
Melhorias no local	6,1
Não sabe informar	1,0
Informativos	3,1
Total	100,0

Do mesmo modo, os entrevistados expressaram quase sempre (41,8%) que as decisões do Orçamento Participativo são implantadas, e que somadas às respostas dos que julgam que sempre se realizam, tem-se o total de 52,7%; contudo, 33 % demonstraram indiferença quanto a este ponto. Mas só 14,3% se mostram francamente céticos neste tema.

TABELA 4.3.15 – Opinião sobre a implantação das decisões do OP

As decisões são implantadas?	%
Sempre	10,9
Quase sempre	41,8
Indiferente	33,0
Quase nunca	10,5
Nunca	3,8
Total	100,0

A partir destes dados, foi elaborada uma escala de opinião sobre a implantação das decisões tomadas no âmbito do OP, atribuindo o valor mais baixo, 1 ponto, a quem respondeu que nunca foi implementada, e o valor mais alto: 5 pontos, aos que respondiam que sempre são implantadas (com valores intermediários para as

restantes categorias: quase nunca = 2; indiferente = 3 e quase sempre = 4 pontos)

Homens e mulheres têm opiniões bem semelhantes sobre a implantação das decisões: 3,5 as mulheres e 3,3 os homens (levemente mais favorável para as mulheres).

Por outro lado, as cônjuges tendem a ter melhor opinião sobre a implantação das resoluções do OP. Já a escolaridade do entrevistado não parece ter incidência alguma sobre a opinião do respondente.

TABELA 4.3.16 – Média de opinião de implantação segundo condição na família

Condição do respondente na família	Média
Cabeça	3,3
Cônjuge	3,7
Filho	3,4
Outro	3,3
Total	3,5

TABELA 4.3.17 – Média de opinião de implantação segundo escolaridade

Escolaridade	Média
Fundamental completo	3,4
Fundamental incompleto	3,5
Médio complete	3,5
Médio incompleto	3,3
Superior completo	3,5
Superior incompleto	3,5
Total	3,4

A renda familiar sim parece ter uma leve incidência sobre a opinião expressa pelos indivíduos: a maior renda melhora levemente a opinião formada.

TABELA 4.3.18 – Média de opinião de implantação segundo renda familiar

Renda familiar	Média
Até R$ 260,00	3,42
De R$ 260,00 até R$ 520,00	3,51
De R$ 521,00 até R$ 2.080,00	3,41
De R$ 2.080,00 até R$ 3.100,00	3,65
Acima de R$ 3.121,00	3,63
Total	3,48

Outras questões referiam-se à opinião dos entrevistados sobre as melhorias derivadas do OP. A percepção de 52,1% dos entrevistados é de que o Orçamento Participativo proporcionou melhorias nos serviços públicos municipais, seguido por 30,9% que declararam não saber, e 17% que discorda que o OP tenha derivado em melhorias nos serviços públicos (Tabela 4.3.19). As melhorias percebidas foram na sua maioria relativas a obras e infra-estrutura: melhoria da infra-estrutura – urbanização (28,8%) asfalto (27,7%) e diversas nomeações foi o terceiro grupo de maior concentração (12,5%) (Tabela 4.3.20).

TABELA 4.3.19 – O OP proporcionou melhorias nos serviços públicos?

OP proporcionou melhorias	%
Concorda	52,1
Discorda	17,0
Não sabe	30,9
Total	100,0

Os entrevistados também responderam a uma pergunta ampla sobre melhoria na sua vida a partir do Orçamento Participativo. O resultado obtido foi de que 38,1% perceberam esta melhoria, e a grande maioria não a detectou. (Tabela 4.3.21).

TABELA 4.3.20 – Melhorias detectadas a partir do OP

Melhorias detectadas	%
Melhora da infra-estrutura - urbanização	28,8
Asfalto	27,7
Saneamento	7,6
Transporte	6,5
Limpeza – Coleta de lixo	4,9
Iluminação	4,3
Saúde	3,3
Educação	2,2
Não sabe	2,2
Outros	12,5
Total	100,0

TABELA 4.3.21 – Melhora de vida com o OP

Sua vida melhorou com o OP	%
Sim	38,1
Não	61,9
Total	100,0

Investigado também se a população entende o Orçamento Participativo como uma estratégia de combate às desigualdades sociais, foi confirmado por 45,3% dos entrevistados, seguido pelo grupo também expressivo dos que não sabem sobre esta relação (30,1%) e 24,6% do público que não acha que o OP combata as desigualdades.

TABELA 4.3.22 – O OP ajudou a combater as desigualdades sociais?

Orçamento Participativo combateu as desigualdades	%
Sim	45,3
Não	24,6
Não sabe	30,1
Total	100,0

5. RESULTADOS: REDE DE PROTEÇÃO SOCIAL

Esta dimensão procurou aferir a percepção dos integrantes da amostra em relação aos diversos setores que compõem a rede de proteção social do município. Neste sentido, buscou-se identificar a visibilidade dos programas de atendimento nas áreas de assistência social, saúde, educação, qualificação profissional e habitação, bem como captar a impressão que os usuários possuem dos serviços prestados.

A Tabela 5.1 – Distribuição dos respondentes segundo conhecimento e recorrência aos serviços da Rede de Proteção Social – apresenta a proporção de entrevistados que manifestaram ter alguma informação sobre as ações desenvolvidas nos diferentes setores sociais, bem como se recorreram aos serviços ofertados.

TABELA 5.1 – Conhecimento e recorrência aos serviços

Setor Social	% sobre total dos respondentes	
	Conhece?	Recorreu?
Assistência Social	65,6	12,6
Saúde	63,2	40,5
Educação	43,2	18,3
Qualificação Profissional	28,0	7,0
Habitação	37,6	5,4

A segunda coluna da Tabela 5.1 permite verificar a distribuição da freqüência dos respondentes em relação ao conhecimento que possuem sobre os programas da rede de proteção social. Os setores

mais conhecidos por parte dos entrevistados foram assistência social (65,6%) e saúde (63,2%). As áreas sociais com menor número de citações foram a de qualificação profissional (28,0%) e habitação (37,6%), sendo que a educação ocupou uma posição intermediária (43,2).

A explicação para a educação estar situada em posição intermediária poderia oferecer alguns questionamentos tendo em vista que o ensino é um dos serviços públicos que apresenta maior cobertura de atendimento. Entretanto, convém relembrar que a pesquisa buscou identificar os serviços prestados pela rede municipal, envolvendo os organismos da administração direta, indireta e entidades conveniadas, não considerando, assim, aquelas indicações referentes a outras esferas de governo, organizações filantrópicas e privadas que complementam o atendimento fornecido pelo município.

Os serviços indicados como os mais conhecidos no setor de assistência social foram os relacionados aos programas de garantia de renda mínima (36), abrigagem para crianças e adolescentes (15); de atendimento a meninos de rua (13). As estruturas administrativas que prestam serviços de assistência social, como os Centros Regionais de Assistência Social (4) e a própria Fundação de Assistência Social e Cidadania – FASC (5) foram citados, demonstrando visibilidade de suas ações junto ao público pesquisado.

No setor saúde, receberam maior citação as estruturas operacionais responsáveis pela prestação dos serviços, tais como os postos de saúde (140) e o hospital municipal de pronto socorro (8). Além dessas, os programas de saúde da família (14) e as campanhas de vacinação (25) foram os mais destacados pelos entrevistados.

As escolas municipais (110) receberam a maior parte das indicações dos entrevistados no setor ensino. Foram, também, citados com menor intensidade os serviços relacionados à educação de jovens e adultos (18) e à alfabetização de adultos (5).

Em relação à área de qualificação profissional foram destacados pelos entrevistados, os cursos profissionalizantes realizados em

convênio com entidades como SENAI/SENAC (38), os programas oferecidos pelas escolas técnicas (8) e o programa de incubadora empresarial (8).

Na habitação, os programas e serviços mais lembrados foram relacionados à construção de casa populares (87), urbanização de favelas (15) e remoção de casas de locais de riscos (14).

A terceira coluna da Tabela 5.1 possibilita visualizar a distribuição de freqüência dos entrevistados, em relação à manifestação de já ter recorrido ou efetuado algum encaminhamento aos serviços que declarou conhecer. Neste sentido, o setor saúde foi o mais requisitado por parte do público entrevistado com 40,5% de indicações. Logo a seguir, a educação apresentou 18,3% de menções de recorrência.

Na seqüência, os entrevistados que manifestaram ter recorrido ou realizado encaminhamento aos diversos setores sociais foram solicitados a efetuar uma apreciação sobre o atendimento recebido ou serviço prestado. A Tabela 5.2 – Percepção dos entrevistados sobre os serviços – demonstra a distribuição percentual das respostas por setor social e por grau de satisfação registrado, assim como uma pontuação média obtida através da atribuição de valores a cada item da escala de satisfação[5].

TABELA 5.2 – Percepção dos entrevistados sobre os serviços

SETOR	Avaliação						Pontuação
	Excelente	Muito Bom	Bom	Regu-lar	Insufi-ciente	Total	
Assistência Social	0,0	21,7	39,2	21,7	17,4	100,0	2,7
Saúde	4,5	25,5	34,5	20,0	15,5	100,0	2,8
Educação	8,7	21,7	39,2	17,4	13,0	100,0	2,9
Qualificação Profissional	0,0	40,0	60,0	0,0	0,0	100,0	3,4
Habitação	0,0	33,3	33,3	33,4	0,0	100,0	3,0

[5] A escala de satisfação empregada e os respectivos pesos utilizados para o cálculo da pontuação média foram os seguintes: Excelente (5), Muito Bom (4), Bom (3), Regular (2) e Insuficiente (1).

Assim, verifica-se que a qualificação profissional foi a melhor avaliada pelos pesquisados a pesar de ser a área que apresenta menor visibilidade e recorrência. Em segundo lugar, aparece o setor de habitação, que possui características semelhantes em termos de conhecimento e recorrência ao setor de qualificação profissional. Os setores de assistência social, saúde e educação apresentam uma distribuição de freqüência similar, com pequenas variações entre os diversos qualificativos estabelecidos para a escolha dos pesquisados.

De outro lado, com a finalidade de buscar maior aprofundamento sobre as ações desenvolvidas pelo Programa Família: Apoio e Proteção e as suas articulações com a rede de proteção social, realizaram-se entrevistas com usuários dos Núcleos de Apoio Sócio-Familiar – NASF e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, tendo em vista o escopo do estudo de propiciar a percepção dos diversos públicos envolvidos nas políticas sociais do município.

Dessa forma, as entrevistas realizadas em profundidade junto aos responsáveis pelas famílias procuraram reunir as impressões dos beneficiários em relação à importância, cobertura e visibilidade do programa, bem como de sua articulação com as demais instâncias da política social do município.

Os responsáveis pelas famílias possuem as seguintes características: a totalidade dos entrevistados indicou ser do sexo feminino, sendo que a grande maioria não completou o ensino fundamental e não está estudando atualmente. Em relação à condição de trabalho, predominaram as manifestações de estarem desempregadas ou desenvolverem atividades sem vínculo empregatício.

A maioria dos respondentes indicaram que o grupo familiar possui uma renda situada entre um e dois salários mínimos e uma média de 5,8 membros por família, considerando para o cálculo dessa média todas as pessoas que vivem na mesma residência, independente de relações de parentesco.

No que diz respeito ao tipo vulnerabilidade/risco, que condicionou a entrada da família no programa de garantia de renda

mínima, foram arroladas as situações de violência doméstica, negligência, trabalho infantil, situação de rua, desemprego (ausência de renda) e risco nutricional.

Ao serem perguntados sobre como ficaram sabendo da existência do programa ao qual estão vinculados, observou-se que a maioria dos respondentes ficou sabendo da existência dessas ações de garantia de renda mínima através de encaminhamentos realizados pelos Conselhos Tutelares, de informações de vizinhos e/ou amigos, assim como dos próprios centros de atendimento da Rede Básica de Assistência Social.

Em relação ao conhecimento que possuíam sobre o funcionamento do programa informaram que todos os requisitos necessários ao ingresso foram repassados pelos técnicos responsáveis pelas triagens. Em linhas gerais verificou-se que os entrevistados expressaram um bom nível de conhecimento sobre a documentação exigida, critérios de seleção, valor dos benefícios, compromissos para renovação, duração, procedimentos de suspensão e desligamento.

Quanto ao tempo decorrido desde o seu cadastramento até o ingresso efetivo no programa, a maioria dos responsáveis pelas famílias manifestou uma percepção de rápido atendimento. Embora essa questão tenha que ser relativizada, em função da concepção que cada participante possua sobre tempo adequado para o ingresso no programa, as respostas informadas parecem indicar que situa-se no intervalo de um a quatro meses. Os informantes que indicaram tempo de atendimento demorado acusaram período superior a quatro meses entre o cadastramento e o efetivo ingresso no programa.

No que diz respeito aos encaminhamentos sugeridos pelo programa, tais como educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação de jovens e adultos, saúde atenção básica, atenção especializada, qualificação profissional, dentre outros, verificou-se que na maioria dos casos, as informações e orientações recebidas foram adequadas para o acesso aos demais setores da rede de proteção social. Somente uma família informou que não foi providenciado encaminhamento para outra unidade,

mesmo existindo a real necessidade de atendimento na área de educação infantil.

A avaliação dos procedimentos de acompanhamento familiar, por parte dos entrevistados, revela que eles ocorrem com periodicidade de média de 30 dias, quando existe um efetivo monitoramento da situação escolar, das condições de saúde e higiene, da organização da rotina, da verificação da forma de utilização do benefício, assim como na maioria dos casos são prestadas orientações e encaminhamentos para os serviços da rede. No que se refere aos benefícios recebidos, a maioria das manifestações indicaram haver pontualidade dos benefícios, assim como a existência da necessidade de comprovação da freqüência escolar dos filhos, embora existam manifestações de atrasos.

Na opinião dos entrevistados, o programa está ajudando as famílias a superar as dificuldades, e os recursos financeiros recebidos estão sendo utilizados para proporcionar alimentação, melhorias na habitação, aquisição de equipamentos básicos de higiene, dentre outros. Além desses aspectos, vários depoimentos assinalaram o aumento da auto-estima dos responsáveis e/ou do grupo familiar em decorrência da possibilidade de reconstruir as suas vidas. Como aspectos positivos do programa foram relatadas as palestras sobre saúde, interesse da técnica pelo bem-estar da família e presteza no atendimento familiar. Os aspectos negativos mais relatados foram a falta de participação nas reuniões por parte dos interessados, o não cumprimento das regras – pactuadas por parte dos responsáveis e/ou membros da família – e dificuldades no encaminhamento de demandas para outras áreas da rede de proteção social.

Com a finalidade de verificar as articulações do programa com os demais setores da rede de proteção social, foi solicitado aos respondentes para que efetuassem uma apreciação em relação ao atendimento recebido, disponibilidade de vagas, tempo decorrido desde a procura até o efetivo atendimento e facilidade de acesso.

Neste sentido, observou-se algumas dificuldades vinculadas ao acesso e à disponibilidade de vagas na educação infantil. Ao contrário, o ensino básico e médio foram caracterizados como serviços de fácil acesso e adequada oferta, em decorrência da

cobertura oferecida pelas redes de ensino público (estadual e municipal) em Porto Alegre.

Em relação à articulação do programa com os serviços de saúde verificou-se pelas manifestações dos entrevistados que a rede de atenção primária básica foi ativada para diversos tipos de atendimentos, tais como a obtenção de medicação controlada, consulta com médicos, com dentistas. No que diz respeito ao tempo de atendimento, apresentam posições divergentes, enfatizando alguns casos de rapidez na prestação dos serviços e, em outros, demora na obtenção de determinados procedimentos. A articulação dos serviços, segundo depoimento dos pesquisados, é adequada, tendo em vista que aqueles que foram encaminhados avaliaram o atendimento como bom e de rápido acesso. Entretanto, houve manifestações que relativizaram a qualidade dos serviços prestados nos postos de saúde, quando a iniciativa era dos usuários. Já para a rede de atenção especializada, os entrevistados registraram diversas modalidades de encaminhamentos para atendimento a filhos excepcionais, psiquiatria, neurologia, avaliando os serviços e informações recebidas como adequados.

Na área de qualificação profissional observou-se que o programa se articulou com os demais setores da estrutura municipal no sentido de viabilizar oportunidades de capacitação aos membros das famílias. Dessa forma, os depoimentos dos entrevistados indicam encaminhamentos para cursos de serigrafia, padaria, computação, marcenaria e corte e costura. Indicam, igualmente, que os serviços são adequados e que a intermediação do programa facilitou o acesso aos mesmos, embora existam registros de situações onde os interessados encontram-se aguardando vagas.

Por sua vez, o serviço de atendimento sócio-educativo, prestado na rede de proteção social do município, recebeu indicações de estar sendo desenvolvido de forma adequada e de acordo com as concepções dos sub-programas inscritos no Programa Família: Apoio e Proteção. Isto é, as famílias vinculadas ao PETI são aquelas que apresentaram maior número de encaminhamentos em decorrência da própria condição de freqüência das crianças a esses serviços, no turno inverso ao da escola. De outro lado, esses

encaminhamentos foram considerados elementos facilitadores ao ingresso dos serviços, embora existam registros de crianças que encontram-se aguardando vagas.

Por último, no setor de habitação foi onde se observou o menor índice de satisfação por parte dos pesquisados. Embora esse setor tenha obtido grande visibilidade na avaliação efetuada junto ao público em geral do município, como pode ser observada na Tabela 5.2, as famílias integrantes do Programa Família: Apoio e Proteção manifestaram dificuldades em relação ao tempo de atendimento, às informações recebidas, à disponibilidade de unidades habitacionais e ao tempo decorrido entre a procura até o efetivo atendimento. Isto é, os respondentes informaram que recorreram aos programas da área de habitação através de iniciativa própria ou mediante cadastramentos realizados em virtude de estarem morando em zonas de risco, sendo que até o presente momento suas demandas não foram atendidas. Entretanto, essa questão necessita ser relativizada uma vez que o problema habitacional é bastante complexo no Brasil, principalmente em relação à construção de unidades habitacionais destinadas à população de baixa renda. Isto é, as esferas locais apresentam limitado espaço e capacidade de atuação nessa área em função de restrições orçamentárias e da inexistência de instrumentos mais efetivos de financiamento dessas atividades.

Ao final, os entrevistados efetuaram uma avaliação geral da integração dos serviços prestados pela rede de proteção social, oferecendo as suas percepções em relação às articulações do Programa Família: Apoio e Proteção e os demais setores sociais. Essa apreciação foi solicitada com a finalidade de verificar se o usuário percebe o esforço desenvolvido pelas estruturas administrativas do município, de trabalhar de forma intersetorial e/ou de rede, no sentido de favorecer a prestação dos serviços e o atendimento das diversas demandas. As respostas formuladas apontaram para uma percepção limitada da integração dos serviços, sendo que os pesquisados identificaram dificuldades em relação ao fluxo de informações, principalmente em relação à falta de informações das unidades operacionais sobre o funcionamento das demais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Dado o interesse demonstrado por diversos setores da sociedade de contar com uma análise mais acurada sobre as estratégias de participação popular nas diversas instâncias da vida social e política do Município de Porto Alegre, procurou-se, mediante o presente estudo, responder à necessidade de sistematizar essa experiência, visando contar com maiores insumos para a sua avaliação e divulgação, tanto a nível nacional quanto internacional. O trabalho centrou-se nas percepções e comportamentos relativos à participação social, aos mecanismos de proteção social, e à opinião da população sobre estas temáticas, ambas com relevo central na administração pública do Município.

Com o propósito de contribuir tanto à gestão pública como à população da cidade, na reflexão sobre o significado e formas de efetivação da participação, bem como para a avaliação de estratégias de gestão das necessidades urbanas e sociais, tentaremos sistematizar os principais achados deste trabalho.

a) Em primeiro lugar, impressiona a riqueza participativa da população portoalegrense em associações da sociedade civil de adesão voluntária. Tanto pelos dados levantados quanto pelo histórico analisado (o Estado de Rio Grande do Sul é considerado o berço histórico do cooperativismo agrário), destaca-se uma rica rede de instituições sociais por meio das quais a cidadania canaliza um largo conjunto de necessidades sociais e políticas.

b) Mais sugestiva ainda é a ativa participação da população nos diversos organismos de decisão de políticas setoriais existentes no município: os Conselhos. Manifestaram participar atualmente dos conselhos 8% da população entrevistada (perto de 1 em cada 10 entrevistados). Mas se a essa magnitude agregamos os que participaram no passado, e hoje, por diversos motivos não participam, temos um total de 22% da população (perto de 1 em cada 4 entrevistados) que é ou foi parte desses Conselhos. Mas são

os Conselhos Tutelares os que representam, de longe, a instituição de maior visibilidade e participação da cidadania, conhecida por 81% do público, com 2,5% da população que participa na atualidade e 8,4% que participou no passado.

Entretanto, devido às características diferenciadas de funcionamento do Conselho Tutelar em relação aos demais conselhos setoriais, considerou-se para esse caso, que a participação não restringiria a atuação efetiva como integrante, mas o envolvimento de pessoas no processo de escolha (eleição). Em Porto Alegre a eleição dos conselheiros tutelares é direta.

c) Um outro fato que merece destaque é a intensa ligação existente entre as diversas instâncias de participação analisadas (associações, conselhos e OP). Efetivamente, os que participam ou participaram em Conselhos sempre apresentam maior nível de participação em todas as categorias de associações de adesão voluntária, quando comparados com os que não participam de Conselhos. E as maiores diferenças são encontradas na participação em conselhos populares/união de vilas (com uma diferença de 47,69%), partidos políticos (37,55%) e centros comunitários (23,58%) indicando já uma forte carga e inserção política e social dos conselheiros.

d) A grande maioria dos participantes nos conselhos não tiveram dificuldades no acesso e 87% da população considera os conselhos importantes ou muito importantes. Contraditoriamente, apesar da elevada importância atribuída aos conselhos pelo conjunto da população, poucos dos que não participam manifestaram interesse em participar, alegando falta de tempo ou outros impedimentos.

e) Um fato relevante, merecedor de destaque, é a relativa independência da participação nos conselhos com relação à renda e escolaridade dos indivíduos. Efetivamente, as diversas categorias de renda e escolaridade têm uma proporção de participação mais ou menos semelhante. Se este fato ainda não indica uma "inversão de prioridades", extensamente proposta pela bibliografia consultada, implica sim uma incorporação de setores tradicionalmente marginalizados das esferas de decisão de políticas públicas.

f) O orçamento participativo se apresenta como uma instituição largamente conhecida pela população. Escolaridade e renda familiar são fatores que incidem nesse conhecimento, sendo os setores de menor renda e/ou escolaridade os que menos conhecem o OP.

g) Contudo, essa mesma maioria que manifesta conhecer o OP, não sabe identificar os aspectos positivos do orçamento participativo, e os que souberam, reconheceram ser o seu caráter participativo e democrático, seguido pelos que indicam o orçamento participativo como possibilitador de melhorias à comunidade.

h) Quanto aos aspectos negativos do OP, as declarações mais freqüentes dos entrevistados são sobre a demora na execução de obras, seguido da falta de equipamentos sociais e da existência de politicagem.

i) A pesquisa revelou que ¼ dos entrevistados já participou de alguma reunião do orçamento participativo, principalmente o público com menor tempo de escolarização e na faixa de renda familiar de dois a oito salários mínimos.

j) O conhecimento das finalidades do OP é excessivamente genérico. Também é baixo o nível de conhecimento sobre o funcionamento do sistema e sobre as decisões finais do processo. Mas a maioria considera que as deliberações são implantadas.

k) A maioria dos entrevistados avaliou positivamente o impacto do OP, declarando que houve melhorias nos serviços públicos e nas obras de infra-estrutura, colaborando no combate às desigualdades sociais. Mas uma quantidade significativa de manifestações não sabe se há esta relação.

l) Ainda avançando na avaliação do significado do orçamento participativo, à pergunta geral de se o mesmo proporcionou melhora na vida das pessoas, a grande maioria respondeu negativamente, mas é significativa a quantidade dos que concordaram com esta relação.

No que diz respeito à rede de proteção social de Porto Alegre, o trabalho evidenciou a extensão e a complexidade das atividades desenvolvidas pelos diferentes organismos da estrutura administrativa do município, que atuam no campo das políticas sociais. A extensão é representada pelo número de programas de

trabalho inscritos em cada organismo do sistema de proteção, envolvendo ações de assistência social, educação, saúde, trabalho/qualificação profissional, habitação, dentre outros. A complexidade se refere à necessidade de coordenar e articular esses diferentes arranjos institucionais com vistas à consecução de objetivos estabelecidos nos diferentes setores das políticas sociais.

Neste sentido, os resultados expressos no presente trabalho demonstram que os organismos responsáveis pelos principais setores das políticas sociais do município apresentam um nível de visibilidade bastante elevado junto à população pesquisada. Isto é, efetuando-se a média total dos entrevistados que afirmaram conhecer algum tipo de serviço prestado pela rede de proteção social, observa-se uma relação percentual de 47,7%, ou seja, em cada 100 pessoas pesquisadas, aproximadamente 48 manifestaram ter alguma informação sobre ações desenvolvidas na rede.

De outro lado, ao analisar o total dos que indicaram ter recorrido ou realizado algum encaminhamento para a rede de proteção social, verificou-se que em cada 100 respondentes, aproximadamente 16 requisitaram os serviços ofertados pelos diversos setores sociais. Adicionalmente, a avaliação desse público é bastante positiva, uma vez que atribuíram uma pontuação média de 2,96 para os serviços prestados, dentro de uma escala que variava de 1 (insuficiente) a 5 (excelente).

Dessa forma, a avaliação empreendida a partir da pesquisa quantitativa com o público em geral da municipalidade, aponta para a caracterização da rede de proteção social do município como um instrumento que apresenta relativa penetração junto aos diversos segmentos populacionais e que presta um bom nível de qualidade dos serviços.

Quanto à avaliação qualitativa realizada pelas famílias que estão vinculadas aos programas de renda mínima do município, observou-se que os requisitos que estruturam a concessão dos benefícios e as normas de funcionamento do programa são devidamente observadas pelas equipes técnicas, tanto em relação à verificação do cumprimento dos planos de intervenção, como em relação às diversas modalidades de atendimentos previstos.

Em relação à percepção dos beneficiários, sobre a importância do Programa Família: Apoio e Proteção, percebeu-se que a transferência de renda produz um efeito importante sobre as condições materiais de vida dos grupos familiares. Isto é, viabiliza o atendimento mais imediato de necessidades básicas de alimentação e proporciona melhorias nos domicílios, nas condições de saúde e de higiene.

Além desses aspectos, os demais procedimentos de acompanhamento e de intervenção, realizados pelo programa, são valorizados pelos usuários na medida que indicam avanços nas relações com os demais membros da família e com a comunidade em geral, – via organização da rotina familiar, orientações individuais e grupais,– bem como complementação dos demais serviços sociais através de encaminhamentos e outras providências.

Por último, constata-se que a articulação do programa com outras políticas sociais possibilita a inclusão da população-alvo nos demais programas da educação infantil, da educação de jovens e adultos, da atenção básica à saúde, de serviços sócio-educativos e da promoção de alguns cursos de capacitação.

Esses aspectos são de elevada importância, uma vez que os grupos sociais que vivem em condição de extrema pobreza apresentam dificuldades para se inserirem dentro da rede de proteção social. Neste sentido, os encaminhamentos realizados pela rede básica de assistência social de Porto Alegre desempenham um papel primordial de ativação dos demais serviços sociais, com a finalidade de adequá-los às demandas formuladas pelo quadro de carências apresentado pela população beneficiária.

SIGLAS

UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre.
GAPLAN	Gabinete de Planejamento da PMPA.
SMED	Secretaria Municipal de Educação.
SMS	Secretaria Municipal de Saúde.
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania.
NASF	Núcleo de Apoio Sócio Familiar.
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.
UAMPA	União das Associações de Moradores de Porto Alegre.
FRACAB	Federação Rio-grandense de Associações Comunitárias e Amigos de Bairro.
AM	Associação de Moradores.
OP	Orçamento Participativo.
PT	Partido dos Trabalhadores.
PCB	Partido Comunista Brasileiro.
PDT	Partido Democrático Trabalhista.
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro.
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano.
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza.
CRC	Coordenação de Relações com a Comunidade.
FROP	Fórum Regional Popular.
COP	Conselho do Orçamento Participativo.
FASE	Fundação de Apoio Sócio-educativo.
CT	Conselho Tutelar .
CAR	Centro Administrativo Regional.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
CONSOP	Conselheiros do Orçamento Participativo.
SMP	Secretaria Municipal de Planejamento.

CMDUA	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
SASE	Serviço de Apoio Sócio-educativo.
PAI	Programa de Apoio Social ao Idoso.
PEMSE	Programa de Execução de Medidas Sócio-educativas em Meio Aberto.
PPD	Pessoa Portadora de Deficiencia.

BIBLIOGRAFIA

ABERS, R. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. *Cadernos da CIDADE*, v. 05, n. 07, mai. 2000. Disponível em: <http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm>.

_____. *Inventando a democracia: distribuição de recursos públicos através da participação popular em Porto Alegre, RS, 1998*. Disponível em: <http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/texto2.htm>. Acesso em: 28 abr. 2004.

AGORA PORTO ALEGRE: Jornal da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre: PMPA, n. 114, dez, 2003.

ALFONSIN, B. et alii. Mecanismos da democracia participativa em Porto Alegre: trilhas e pontes para avançar. In: 4º CONGRESSO DA CIDADE, Porto Alegre, 2003. *Texto base do GT 1: mecanismos da democracia participativa*. Porto Alegre: PMPA, 2003. Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br>.

ALMEIDA, M. A. de. *Orçamento participativo*. Disponível em: <http://federativo.bndes.gov.br/dicas/D092%20%-20Or%C3%A7amento%20participativo.htm>. Acesso em: 12 jun. 2004.

AVRITZER, L. *Modos de deliberação democrática*: comentários teóricos sobre o orçamento participativo no Brasil. Disponível em: < http://www.ces.fe.uc.pt/emancipa/research/pt/ft/participacao.html>. Acesso em: 07 jun. 2004

_____. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Org.) *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

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

BAIERLE, S. Democracia Radical e Cidadania: a economia moral dos sujeitos. In: SILVA, L. H. da. *Século XXI:* qual conhecimento? Qual currículo? Petrópolis: Vozes, 1999.

_____. Experiência do orçamento participativo: um oásis no deserto neoliberal*? De olho no Orçamento*, n. 6, abr. 1998. Disponível em: <http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm>.

_____. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. *Cadernos da CIDADE*, v. 04, n. 06, jun. 1998. 25 p. Disponível em: <http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/biblioteca.htm>.

_____. A explosão da experiência: emergência de um novo princípio ético-político nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre. In: ALVAREZ, S.; DAGNINO, E.; ESCOBAR, A. (Orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos:* novas leituras. Belo Horizonte: UFMG, 2000.

_____. Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80. 1992. *Dissertação* (Mestrado) - UECAMPINAS, Campinas. Disponível em: <www.democraciaparticipativa.org>. Acesso em: 14 jul. 2004.

_____. Orçamento participativo. In: PRODUÇÕES teóricas sobre o orçamento participativo: entrevista concedida a Míriam Dias e Paulo Chiechelski. Porto Alegre: UNESCO, 20 jul. 2004.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO. *Orçamento participativo na gestão municipal*. Disponível em: <http://www.iadb.org/NEWS/Display/WSPrint.cfm?WS_Num=ws114_03&Language=Portuguese>. Acesso em: 20 jul. 2004.

BOLETIM INFORMATIVO, Porto Alegre: PMPA/SMED/ASSEPLA, a. 4, n. 10, 2003.

BRIZOLA, J. L. Orçamento participativo. In: UNESCO. *Gênese do orçamento participativo*: entrevista concedida a Paulo Chiechelski. Porto Alegre: UNESCO, 05 ago. 2004.

CABANNES, Y. Orçamentos participativos em cidades européias e latino-americanas: lições tiradas das experiências. In: SEMINÁRIO DE LANÇAMENTO DA REDE URB-AL: financiamento local e orçamento participativo, Porto Alegre, 2004. *Anais*. Porto Alegre: PMPA, 2004. (Documento base; 9).

CADERNOS PEDAGÓGICOS, 3. ed. Porto Alegre: PMPA/SMED, n. 15. ago. 2002.

CAMARGO, R. A. L. *Democracia participativa, economia concertada e orçamento participativo*. Disponível em: <http://www.fbde.org.br/democracia_part.html>. Acesso em: 09 mai. 2004.

CASTELLS, M. Para o Estado-Rede: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. In: UNESP. *Sociedade e estado em transformação*. São Paulo: UNESP, 1999.

CHAVES, J. F. de C. Orçamento e participação popular no modelo porto-alegrense: breves comentários. *Jus Navigandi*. Teresina: a. 4, n. 46, out. 2000. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1278>. Acesso em: 14 mai. 2004.

CIDADE - CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS. *Os personagens principais do orçamento participativo*: o que é ser delegado e conselheiro do orçamento participativo? Disponível em: <http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/texto4.htm>. Acesso em: 14 mai. 2004.

_____. *Quem é o público do orçamento participativo*. Porto Alegre: CIDADE, 2003.

CONSULTA Nacional de ONGs e Movimentos Sociais Brasileiros para a Rio+5. Disponível em: <http://www.ecouncil.ac.cr/rio/national/reports/america/brazil2.htm>. Acesso em: 04 jun. 2004.

CORDEIRO, A. P. *A experiência do orçamento participativo em Porto Alegre*. Porto Alegre: PMPA, GAPLAN, 2004. (Mimeografado).

_____. *Orçamento participativo:* depoimento prestado em agosto 2004. Porto Alegre: UNESCO, 2004.

CRITÉRIOS utilizados para indicação das 08 regiões do Orçamento participativo par implantação do Programa de proteção e apoio à família. Porto Alegre: PMPA/FESC, 1997. (Mimeografado).

DIEGO, C. Orçamento participativo. In: UNESCO. *Gênese do orçamento participativo*: entrevista concedida a Míriam Dias e Paulo Chiechelski. Porto Alegre: UNESCO, 05 ago. 2004.

DRAIBE, S. M. *Assistência social*. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/asocial/reestrut/index.html>. Acesso em: 10 mai. 2004.

EM PORTO ALEGRE assistência social é prioridade. *Informativo Repórter FESC*, Porto Alegre: PMPA/FESC/CCS, out. 1998.

FARIAS, C. F. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In: AVRITZER, L.,

NAVARRO, Z. (Org.) *A inovação democrática no Brasil*: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

FEDOZZI, L. Orçamento participativo. In: UNESCO. *Produções teóricas sobre o orçamento participativo*: entrevista concedida a Míriam Dias. Porto Alegre: UNESCO, 06 ago. 2004.

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

_____. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. In: SEMINÁRIO CIDADES QUE SE PLANEJAM, Recife, 19 a 21 nov. 2003. *Anais*. Recife: 2003. Disponível em: <http://www.planefor.org.br/cidadesqueseplanejam/programacao/rel4_res.doc>. Acesso em: 28 abr.2004.

FERREIRA, F. M. *Orçamento é o povo que faz*. Disponível em: <http://www2.uol.com.br/diariodovale/arquivo/99-11-06e07/page/fr-colunas.htm>. Acesso em: 28 abr.2004.

FERREIRA, M. R. *O orçamento participativo como instrumento de geração de capital social*: um estudo do conselho do orçamento participativo-ano 2001/2002 do município de Maringá-PR. Disponível em: <http://www.ppa.uem.br/def_marcia_ferreira.htm >. Acesso em: 20 mai. 2004.

GIACOMONI, J. A comunidade como instância executora do planejamento: o caso do "orçamento participativo" de Porto Alegre. 1994. *Dissertação* (Mestrado) - UFRGS, Porto Alegre.

HENRIQUES, R.. Desnaturalizar a desigualdade e erradicar a pobreza no Brasil. In: UNESCO. *Pobreza e desigualdade no Brasil:* traçando os caminhos para a inclusão social: Brasília: UNESCO, 2003.

HERBERT, S. P. *A experiência pedagógica do orçamento participativo em comunidades da Região Vale do Caí*. Disponível em: <http://www.anped.org.br/25/sergiopedroherbertt06.rtf>. Acesso em: 20 jun. 2004.

LAVINAS, L. *Programas de garantia de renda mínima*: perspectivas brasileiras. Rio de Janeiro: IPEA, 1998. (Texto para discussão; 596).

LEITE, A. N. M. Orçamento participativo. In: UNESCO. *Gênese e gestão do orçamento participativo*: entrevista concedida a Míriam Dias. Porto Alegre: UNESCO, 09 ago. 2004.

MAGRONE, E. *Os eternos intendentes de Porto Alegre*. Disponível em: <www.artnet.com.br/Gramsci/ textos>. Acesso em: 22 abr. 2004.

MAHFUS, J. C. *Orçamento participativo*: a construção da cidadania em busca da hegemonia social. Disponível em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/lista.asp? assunto=493>. Acesso em: 28 abr. 2004.

MANTOVANELI JUNIOR, O. Gestão estratégica, políticas públicas e sustentabilidade: um outro olhar sobre o orçamento participativo. 2001. *Tese* (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho, Araraquara, SP.

MARQUETTI, A. Participação e redistribuição: o orçamento participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.) *A inovação democrática no Brasil*: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

MARTINS, A. Família apoio e proteção: por que um novo mundo é possível. In: FÓRUM DE POLÍTICAS SOCIAIS: PORTO ALEGRE DA INCLUSÃO SOCIAL, Porto Alegre, 2002. Anais. Porto Alegre: PMPA, 2002.

MCG QUALIDADE. *Curso orçamento participativo*: metodologia e implantação. Disponível em: <http://www.mcg.com.br/op.asp>. Acesso em: 15 jun. 2004.

MEHTA, E. *Municipal finance & governance*: municipal governance and management. Disponível em: <http://wbln0018.worldbank.org/external/urban/urbandev.nsf/municipal+finance/0c075fb5e7b550e28525688d00591efd?opendocument>. Acesso em : 24 jun. 2004.

NAVARRO, Z. Orçamento participativo. In: UNESCO. *Produções teóricas sobre o orçamento participativo:* entrevista concedida a Míriam Dias. Porto Alegre: UNESCO, 15 jul. 2004.

ONG SOLIDARIEDADE. *Caminhando para um mundo novo*: orçamento participativo de Porto Alegre visto pela comunidade. Petrópolis: Vozes, 2003.

O ORÇAMENTO participativo em Porto Alegre. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/op_poa.htm>. Acesso em: 13 jul. 2004.

_____. Disponível em:<http://www.ibam.org.br/urbanos/assunto3/blt5_2.htm>. Acesso em: 15 jul. 2004.

ORÇAMENTO participativo na gestão municipal. Disponível em: <http://www.iadb.org/NEWS/Display/WSPrint.cfm?WS_Num=ws114_03&Language=Portuguese>. Acesso em: 13 jul. 2004.

PARTICIPAÇÃO cidadã orienta a ação do Poder Público, controlando as prioridades e a execução de obras em favor da população carente**.** Disponível em: <http://www.ibam.org.br/urbanos/assunto3/blt5_2.htm>. Acesso em: 13 jul. 2004.

PARTICIPAÇÃO dos cidadãos vai além das urnas. Disponível em: <http://www.iadb.org/idbamerica/Archive/stories/2000/por/1-2e1.htm>. Acesso em : 13 jul. 2004.

PARTICIPATORY budgeting in Porto Alegre. Disponível em: <http://www.bestpractices.org/cgi-bin/bp98.cgi?cmd=detail&id=14540>. Acesso em : 13 jul. 2004.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Orçamento participativo, nossa posição*. Disponível em: <http://www.brasilurgente.hpg.ig.com.br/orcamento.htm>. Acesso em: 18 jul. 2004.

PEREIRA, P. A. P. *Necessidades humanas*: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002

PIRES, V. *Orçamento participativo*: limites e potencialidades no âmbito da economia do setor público. Disponível em: <http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/texto3.htm> Acesso em: 28 abr.2004.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal. Brasil: histórias, identidades. *A Paixão de Aprender*; Porto Alegre: PMPA/SMED, n. 13, mar. 2001.

_____. Brasil "500 anos" descobrindo outros atores. *A Paixão de Aprender*, Porto Alegre: PMPA/SMED, n. 12, abr. 2000.

_____. *Cadernos temáticos*: educação ambiental. Porto Alegre: PMPA/SMED, out. 2002.

_____. *Campanha municipal de promoção dos direitos da criança e do adolescente*. Porto Alegre: PMPA/FESC, jul. 1996. (Mimeografado).

_____. *Caracterização das famílias atendidas no programa de apoio e orientação familiar*: documento interno da FASC. Porto Alegre: PMPA/FASC, 1997.

_____. Ciclos de formação proposta politico-pedagógica da escola cidadã. 3. ed. *Caderno Pedagógico SMED,* Porto Alegre: PMPA/SMED, , n. 9, mai/03.

_____. Construindo uma cultura de alfabetização. *Caderno Pedagógico SMED*, Porto Alegre: PMPA/SMED, n. 23, jan. 2001.

_____. Disponível em: <www.portoalegre.rs.gov.br/Op/texto>.

_____. A educação especial na rede municipal de ensino de Porto Alegre. *Cadernos Pedagógicos*, Porto Alegre: PMPA/SMED, n. 20, jan. 2000.

_____. *La experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil).* Disponível em: <http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu/bp049.html>. Acesso em: 16 mai. 2004.

_____. *Orçamento participativo*: plano de investimento e serviços, 2004. Porto Alegre: PMPA, 2004.

_____. _____: regimento interno, 2004. Porto Alegre: PMPA, 2004.

_____. Política cultural da rede municipal de ensino. *Caderno Pedagógico SMED,* Porto Alegre: PMPA/SMED, n. 23, jan. 2001.

_____. *Programa de núcleo de apoio sócio-familiar*. Porto Alegre: PMPA/FESC, jun. 1995. (Mimeografado).

_____. _____. _____, mai. 1997. (Mimeografado).

_____. _____. Porto Alegre: PMPA/FESC/NASF, 1998. (Mimeografado).

_____. *Programa família apoio e proteção*: coordenação de rede básica; documento interno da FASC. Porto Alegre: PMPA/FASC, 2002.

_____. *Projeto agricultura familiar urbana na escola cidadã*. Porto Alegre: PMPA/SMED, fev. 2004. (Mimeografado).

_____. *Projeto apoio e proteção à família de crianças e adolescente usuários de substâncias psicoativas*. Porto Alegre: PMPA/FESC, abr. 1998. (Mimeografado).

_____. *Projeto fortalecendo redes*: rompendo fronteiras; encontro de famílias atendidas no programa família, apoio e proteção. Porto Alegre: PMPA/FASC/CAT/CRB, abr. 2002. (Mimeografado).

_____. *Projeto implantação de módulos avançados*. Porto Alegre: PMPA/FESC,1997. (Mimeografado).

_____. *Projeto implantação de núcleos de apoio sócio-familiar*: parceria técnico-financeira entre PMPA/FASC e entidades não governamentais. Porto Alegre: PMPA/FASC, mar. 2001. (Mimeografado).

_____. *Projeto núcleo de apoio sócio-familiar*. Porto Alegre: PMPA/FASC/NASF, jun. 2000. (Mimeografado).

_____. *Projeto rede de apoio e proteção á família*. Porto Alegre: PMPA/FESC, fev. 1997. (Mimeografado).

_____. *Projeto serviço de atenção à saúde da criança e do adolescente em idade escolar*. Porto Alegre: PMPA/SMED, dez. 2002. (Mimeografado).

_____. *Projeto serviço de atendimento a comunidade*. Porto Alegre: PMPA/FESC, mai. 1997. (Mimeografado).

_____. *Projeto sinal verde*: projeto de atenção a meninos e meninas de rua. Porto Alegre: PMPA/FESC, jun. 1995. (Mimeografado).

_____. *Projeto vou à escola: ensino fundamental*. Porto Alegre: PMPA/SMED, mar. 2004. (Mimeografado).

_____. *Rede viva*: rede integrada de promoção social. Porto Alegre: PMPA/FASC, 2002.

_____. _____; descrição do sistema e da rede de assistência social. Porto Alegre: PMPA/FESC, out. 1996.

_____. *Relatório caracterização das famílias atendidas no Programa de Apoio e Orientação Familia*r. Porto Alegre: PMPA/FESC/CCA, dez. 1997.

_____. *Relatório do encontro geral de famílias*. Porto Alegre, PMPA/FASC, ago 2002. (Mimeografado).

_____. *Relatório grupo de trabalho família, apoio e proteção*. Porto Alegre: PMPA/FASC, fev. 2004. (Mimeografado).

_____. *Relatório de indicadores sociais de Porto Alegre*. Porto Alegre: PMPA/SMED, a. 2, abr. 1999.

_____. *Relatório encontro geral de famílias*: documento interno da FASC. Porto Alegre: PMPA/FASC, 2002.

_____. *Resumo programa família*: apoio e proteção núcleo de apoio sócio-familiar. Porto Alegre: PMPA/FESC, out. 1999. (Mimeografado).

_____. *Síntese do programa de apoio e orientação sócio-familiar*. Porto Alegre: PMPA/FESC/NASF, ago. 1999. (Mimeografado).

PORTO ALEGRE: democracia direta… com fome e repressão? *Cadernos do Le Monde Diplomatique,* n.. 2, p. 22, 2004. Disponível em: < http://home.kqnet.pt/asfer/ci86_democ.htm>. Acesso em: 12 jul. 2004.

POZZOBON, R. M. A cidadania com igualdade plena: um caminho em construção na cidade de Porto Alegre. *Jornal "De olho no Orçamento",* n.3, fev. 1996.

_____. Uma experiência de gestão pública: o orçamento participativo de Porto Alegre – RS. In: III FÓRUM CONTAG DE COOPERAÇÃO TÉCNICA: GESTÃO PARTICIPATIVA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, Porto Alegre, 07 jun. 2000. *Anais*. Porto Alegre, 2000. Disponível em: <http://empresa.portoweb.com.br/ong/cidade/texto3.htm> Acesso em: 28 abr. 2004.

PRIMEIRO SEMINÁRIO DE PRÁTICAS SOCIAIS: TROCA DE EXPERIÊNCIAS. Porto Alegre, 2002. *Anais*. Porto Alegre: PMPA FASC, 2002.

QUARTO CONGRESSO DA CIDADE, Porto Alegre, 2003. *Caderno de resoluções*. Porto Alegre: PMPA, nov. 2003.

RAMMINGER, I. M. S. *Orçamento participativo de Porto Alegre*: uma experiência local de participação popular e controle social. 1997. *Dissertação* (Mestrado) – FIOCRUZ, Rio de Janeiro.

REVISTA Cidades Vivas dá destaque ao orçamento participativo. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/noticias/032003a.html>. Acesso em: 13 jul. 2004.

RICCI, R. *Orçamento participativo mirim*. Disponível em: <http://www.espacoacademico.com.br/022/22ruda.htm>. Acesso em: 20 jul. 2004.

_____. *Do orçamento participativo à reforma do estado***.** Disponível em: <http://www.iigov.org/documentos/?p=2_0107>. Acesso em: 20 jul. 2004.

ROCHA, S. Pobreza e transferências de renda. In: UNESCO. *Pobreza e desigualdade no Brasil*: traçando os caminhos para a inclusão social: Brasília: UNESCO, 2003.

SANTOS, B. de S. *Orçamento participativo em Porto Alegre*: para uma democracia redistributiva. Disponível em: <http://www.ces.fe.uc.pt/emancipa/research/pt/orcamento.html>. Acesso em: 12 jun. 2004.

SCHMIDT, D. L. A "desidiotização" da cidadania: a formação do cidadão para a coisa publica, através de sua participação no processo do orçamento participativo de Porto Alegre, entre 1989 e 1992. 1994. *Dissertação* (Mestrado) – UFRGS, Porto Alegre.

SCHNEIDER, J. O. *Democracia, participação e autonomia cooperativa*. 2. ed. São Leopoldo: UNISINOS, 2003.

SCHWARTZMAN, S. *Orçamento participativo*. Disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/fedozzi.htm>. Acesso em: 20 jul. 2004.

SEGUNDO CONGRESSO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Porto Alegre, mar. 2000. *Caderno Pedagógico SMED*, Porto Alegre: PMPA/SMED, n. 21, mar. 2000.

SEMINÁRIO DE LANÇAMENTO DA REDE URB-AL, Porto Alegre, 2004. *Financiamento local e orçamento participativo*. Porto Alegre: PMPA, 2004. (Documento base; 9).

SENADO FEDERAL. *Projeto de Simon institui o orçamento participativo*. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/agencia/noticias/2004/5/not2835.asp>. Acesso em: 13 jul. 2004.

SILVA, C. C. da. *Gestão democrática e popular no Município de Barra Mansa*. Disponível em: <http://www.prossiga.br/ifcs-ufrj/csociais/>. Acesso em: 22 jun. 2004.

SILVA, M. K. A expansão do orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Org.). *A inovação democrática no Brasil*: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo Perspec.*, v.15, n.4, p. 84-97, out./dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 08 jul. 2004.

SOUZA, M. L. de. *Os orçamentos participativos e sua espacialidade*. Disponível em: <http://www.cibergeo.org/agbnacional/terra_livre/Souza.html>. Acesso em: 28 abr. 2004.

SOUZA, U. de. *Orçamento participativo*: a experiência do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.icd.org.uy/mercosur/forum/souza.html>. Acesso em: 20/07/2004.

STRECK, D. R.; EGGERT, E. *Mediações pedagógicas na implantação do orçamento participativo no estado do Rio Grande do Sul*: alguns deslocamentos na educação popular. Disponível em: <http://168.96.200.17/ar/libros/anped/0613T.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2004.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. IN: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TONOLLIER, O. A. *Orçamento participativo*: analisa de uma experiência concreta. Disponível em: <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Brasilia%2011.16.99/texto_odir.pdf >. Acesso em: 15 jun. 2004.

UFRGS. *Universidade avalia o orçamento participativo municipal*. Disponível em <http://www.ufrgs.br/jornal/julho2001/participa.html>. Acesso em: 18 jul. 2004.

VICCARI, E. M. A. (Re)inclusão social a partir do trabalho coletivo: possibilidades e fragilidades. 2001. *Dissertação* (Mestrado) – PUCRS, Porto Alegre.

WAMPLER, B. Orçamento participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados. IN: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). *A inovação democrática no Brasil*: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

ZIMMERMANN, C. R. *Inovação na administração brasileira*: o modelo da cidade de Porto Alegre. Disponível em: <http://www.goethe.de/br/poa/buerg/br/zimmtext.htm>. Acesso em: 28 abr. 2004.

NOTA SOBRE OS AUTORES

JULIO JACOBO WAISELFISZ é Coordenador Regional da UNESCO em Pernambuco. Possui Mestrado em Planejamento Educacional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Foi Pró-Reitor Acadêmico da Universidad Nacional del Comahue na Argentina. Exerceu atividades docentes em universidades latino-americanas e foi consultor de organismos internacionais como o PNUD, a OEA e o IICA. Implantou o sistema de avaliação no ensino público no Brasil (convênio MEC/BIRD) e em Pernambuco (convênio Governo do Estado de PE/Secretaria de Educação). Dentre as suas mais recentes publicações, destacam-se: "Juventude, Violência e Cidadania: os Jovens de Brasília" (São Paulo: Cortez, 1998); "Mapa da Violência II" (Rio de Janeiro: Garamond, 2000); "Mapa da Violência III. Os Jovens do Brasil" (Brasília: UNESCO, Instituto Ayrton Senna, Ministério da Justiça, 2002) e "Revertendo Violências, Semeando Futuros" (Brasília, UNESCO, 2003).

MARLOVA JOVCHELOVITCH NOLETO é Diretora Técnica da UNESCO no Brasil e acumula a Coordenação de Desenvolvimento Social, Projetos Transdisciplinares e do Programa Cultura de Paz da UNESCO no Brasil. Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS e Especialista em Políticas Sociais no Estado de Bem-Estar Social pela *International Federation of Social Workers* – IFSW, na Suécia. Foi Presidente do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (1994 a 1996) e Oficial de Políticas Públicas e Direitos do Fundo das Nações Unidas para a Infância – UNICEF (1997 a 1999); Professora universitária de Teoria e Metodologia do Serviço Social, na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUC/RS (1987 a 1997); Coordenadora Técnica da Área Social no Governo do

Estado do Rio Grande do Sul (1987); e Coordenadora de Assistência Social e Cidadania da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (1988 a 1997). É autora de diversas publicações nas áreas de serviço social, municipalização, direitos humanos e terceiro setor, entre elas, *"Assistência Social no Contexto dos Diretos Humanos e Sociais no Brasil"*; *"A Unesco Brasil e o combate à pobreza"*; *"Abrindo Espaços: Educação e Cultura para a Paz"*, além de vários artigos em revistas especializadas.

CÍNTIA BONDER é graduada em serviço social; especialista em Administração e Planejamento de programas de bem estar social , em Informática para a saúde e em políticas sociais nórdicas; mestre em serviço social pela PUCRS e doutoranda em Serviço Social pela PUCRS. Autora do livro: "Eco-trabalho social: do bem estar à qualidade de vida", últimos artigos publicados: "O assistente social e o planejamento participativo"; "Desenvolvimento sustentável como uma forma de mitigar o impacto negativo da globalização nas comunidades locais"; "A pesquisa bibliográfica como princípio de rigor científico na formação de pesquisadores/ doutores de serviço social: a produção científica do Serviço Social e sua Interface Ambiental de 1992 a 2002 "; "Formação de pesquisadores no Serviço Social:Questões e contribuições do MULTIFORME". Consultora para planejamento sócio-ambiental, atualmente é assessora tácnica do escritório antena da UNESCO no Rio Grande do Sul, responsável pelas áreas de saúde, meio ambiente e desenvolvimento social.

MIRIAM THAIS DIAS é Assistente Social. Mestre em Serviço Social e Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social na PUC-RS, Porto Alegre – RS. Docente do Curso de Serviço Social da Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, São Leopoldo – RS. Especialista em Saúde Mental Coletiva e em Supervisão em Serviço Social. Servidora pública estadual no campo da saúde. Experiência profissional na gestão

de política pública de saúde mental. Pesquisadora na área de saúde mental, no âmbito de avaliações de políticas e programas, em projetos financiados pela FAPERGS, CNPq e Ministério da Saúde – Reforsus, com publicações de artigos sobre esta temática. Assessora temática de eventos científicos nas áreas de seguridade social. Membro da Diretoria Nacional da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS, no período 2003 – 2004.

PAULO CHIECHELSKI é Professor Titular do Departamento de Administração e Vice-Diretor da Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS. Graduado em Administração pela PUCRS, Especialista em Desenvolvimento, Planificação e Políticas Públicas pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planificação Econômica e Social – ILPES/CEPAL/ONU, Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS e Doutorando em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo