



Foro Iberoamericano y del Caribe
Sobre Mejores Prácticas

**ESTUDO DE CASO
GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL
PORTO ALEGRE/RS**



Instituto Brasileiro de Administração Municipal

Julho de 2008

ESTUDO DE CASO GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL PORTO ALEGRE/RS

FÓRUM IBEROAMERICANO E DO CARIBE MELHORES PRÁTICAS

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL
CENTRO DE REFERÊNCIA MELHORES PRÁTICAS/ENSUR**

SUPERVISÃO

Marlene Fernandes

COORDENAÇÃO

Carlos Alberto Silva Arruda

AUTORIA

Romay Conde Garcia

Julho de 2008



O IBAM agradece a acolhida e o apoio de toda a equipe da Secretaria de Coordenação Política e Governança Solidária da Prefeitura de Porto Alegre, em especial da Secretária Clênia Maranhão e da Gerente do Programa de Governança Solidária, Beatriz Ribeiro dos Santos.

Agradece ainda aos representantes do movimento comunitário das Regiões Cruzeiro, Partenon, Norte, Leste, Ilhas, Nordeste, Leste e a todos e todas que, com dedicação e entusiasmo, fazem da Governança Solidária Local uma boa prática a ser estudada e seguida.

ÍNDICE

Introdução.....	5
<i>Concepção do Programa de Governança Solidária Local.....</i>	5
<i>Relações com o Orçamento Participativo.....</i>	6
<i>Responsabilidade Social.....</i>	8
<i>Empreendedorismo e Capital Social.....</i>	9
Características Básicas do Programa.....	11
<i>Objetivos.....</i>	11
<i>Objetivos estratégicos.....</i>	12
<i>Abrangência territorial e projetos.....</i>	13
<i>População beneficiada.....</i>	14
Avaliação do Processo de Implementação.....	15
<i>Ação Preliminar ou "Passo Zero".....</i>	15
<i>Passo 1 - Capacitação dos Agentes.....</i>	16
<i>Passo 2 - Constituição das Equipes de Articulação.....</i>	16
<i>Passo 3 - Construção da Rede de GSL.....</i>	16
<i>Passo 4 - Realização do Seminário Visão de Futuro.....</i>	16
<i>Passo 5 - Elaboração do Diagnóstico dos Ativos e das Necessidades.....</i>	17
<i>Passo 6 - Elaboração do Plano Participativo.....</i>	17
<i>Passo 7 - Construção da Agenda de Prioridades.....</i>	17
<i>Passo 8 - Celebração do Pacto pela Governança Solidária Local.....</i>	17
<i>Governança em Ação.....</i>	17
Estrutura de Gerenciamento.....	20
<i>Aspectos organizacionais.....</i>	20
<i>Recursos Mobilizados - Material de Divulgação.....</i>	23
<i>Recursos Mobilizados - Equipe de Governança.....</i>	24
Desafios e Lições Apreendidas.....	25
<i>Desafios ao Poder Público.....</i>	25
<i>Desafios à Comunidade.....</i>	26
<i>Desafios às Empresas.....</i>	27
<i>Lições Apreendidas.....</i>	28
Contatos e fontes para maiores informações.....	30
Bibliografia.....	32

INTRODUÇÃO

CONCEPÇÃO DO PROGRAMA DE GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL

“A Governança Solidária Local (GSL) é uma rede intersetorial e multidisciplinar que se organiza territorialmente para promover espaços de convivência capazes de potencializar a cultura da solidariedade e cooperação entre governo e sociedade local. Seu objetivo é estimular parcerias baseadas nos princípios da participação, autonomia, transversalidade e na corresponsabilidade em favor da inclusão social, aprofundando o comprometimento das estruturas de governo com as comunidades locais em ambiente de diálogo e pluralidade, e estabelecendo relações com a sociedade cada vez mais horizontalizadas” (Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local).¹

Esta definição encontra-se na abertura do documento de referência do programa, colocado em prática a partir de 2005 pela Prefeitura de Porto Alegre através de uma unidade administrativa especificamente criada para tal, a Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local. Apesar de oficialmente criado em 2005, o processo de concepção e implantação se deu a partir de algumas iniciativas anteriores registradas cronologicamente por Feijó²:

- 1) instituição do balanço social das empresas do Município (Lei Municipal);
- 2) criação do Prêmio de Responsabilidade Social (Lei Estadual 11.440/2000);
- 3) criação do Dia da Solidariedade (Lei Estadual 11.693/2001);
- 4) consolidação da Lei Estadual da Solidariedade (11.853/2002);
- 5) promulgação da primeira lei municipal de responsabilidade social, em São Sepé-RS (Lei Municipal 2567/2003) tomando por base o projeto de Lei Estadual 303/2003;
- 6) instituição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul – CODES (Lei Estadual 11.931/2003);
- 7) assinatura da Carta de Porto Alegre, resultante do Fórum Permanente de Responsabilidade Social, em agosto de 2004, na qual o Município, entre outros importantes atores e signatários, compromete-se a implementar esforços para o cumprimento das metas do milênio.

Todas essas iniciativas configuram, na opinião de Feijó, um "movimento gaúcho pela responsabilidade social" e delineiam, de modo bem preciso, o cerne do Programa de Governança Solidária Local. Trata-se de um programa de governo voltado para a indução e fomento de parcerias entre poder público, comunidade, associações e empresas privadas, utilizando o *capital social* local de modo a formar uma *rede* solidária e cooperativa que viabiliza ações, projetos e campanhas.

¹ Prefeitura de Porto Alegre: *Governança Solidária Local* – Documento de Referência. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, 2005.

² Feijó, J.: Retrospectiva – Uma história vivida *in Olhares sobre a Experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*; Feijó, J. & de Franco, A. (organizadores). Porto Alegre-RS: EDIPUCRS, 2008. p.19-39.



No final de 2004, dentro do processo de transição de governo, é criada Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local pela Lei 9.639 de 29/12/2004, com as seguintes finalidades:

- I. articulação e coordenação política interna e externa;
- II. governança solidária local;
- III. orçamento participativo e outras formas de gestão participativa;
- IV. articulação com os conselhos municipais.

Em março de 2005 a Secretaria inicia a discussão e concepção do Programa de Governança Solidária Local, num processo que levou oito meses e do qual resultou o documento de referência do programa, principal insumo para compreensão de seus objetivos, metodologia e estratégias.

Neste intervalo foi assinado em março de 2005 um protocolo de cooperação com a UNESCO visando "ações conjuntas de promoção e desenvolvimento social", que deu origem ao Projeto de Cooperação Técnica Internacional *Implantação da Governança Solidária Local no Município de Porto Alegre: Estratégias de Promoção da Inclusão Social*, assinado em setembro do mesmo ano, com o objetivo de contribuir para:

- *alcance da meta de implantação de Governanças Solidárias Locais nas Regiões do Orçamento Participativo.*
- *qualificação do atendimento prestado pelos serviços públicos municipais.*
- *ampliação do capital social de cada região.*
- *avanço nos indicadores sociais e de qualidade de vida, principalmente para os mais necessitados;*
- *melhoria da convivência pacífica entre as pessoas.*³

Esta parceria rendeu bons frutos. Além de auxiliar na própria concepção do programa, a UNESCO apoiou importantes eventos que foram determinantes no posterior processo de implementação da Governança em Porto Alegre, como a Conferência das Cidades, realizada em junho de 2005, e o Seminário Encontro e Intercâmbio de Práticas e Experiências em Tecnologias, Responsabilidade, Organizações, Cooperação Social em Ambientes Solidários – 1^o Trocas, realizado em novembro de 2006.

RELAÇÕES COM O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

Além do movimento por responsabilidade social das empresas, outro fator determinante que viabilizou a concepção do Programa de Governança Solidária Local em Porto Alegre foi a **preexistência de uma verdadeira rede de participação popular**, constituída a partir de uma experiência pioneira, que acabou tornando-se referência mundial: o Orçamento Participativo – OP.

Cabe destacar que o OP deve ser entendido mais como uma conquista do movimento popular organizado do que uma estratégia de governo inscrita no tempo, pois deriva de um histórico de lutas dos trabalhadores. Estes, conforme destaca Lagüéns, *"conseguiram construir a noção de que suas reivindicações pela melhoria do seu lugar de moradia*

³ Texto disponível no site da Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, em julho de 2008, pela URL: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smg/default.php?p_secao=17.

(diminuição dos preços dos aluguéis, das tarifas de água e transporte coletivo, por exemplo) eram um problema distinto das reivindicações salariais, e que se projetava para além da relação privada entre patrão e empregado ou capital-trabalho."

Implantado desde 1989, o Orçamento Participativo conseguiu catalizar o grande potencial de organização dos movimentos comunitários de Porto Alegre em torno de um modelo de gestão que se tornou marca registrada de governo. Sua concepção, seu processo de implantação, seus resultados positivos foram objetos de estudos de vários autores e sua prática dotada por inúmeros municípios brasileiros.

No caso de Porto Alegre, estudo realizado por Waiselfisz, Bonder *et all* para a UNESCO em 2004, apontava para importantes aspectos dessa experiência de gestão, cabendo destacar⁴:

- *riqueza participativa ativa participação da população nos conselhos e em associações de adesão voluntária;*
- *intensa ligação entre as instâncias de participação;*
- *relativa independência da participação em relação à renda e escolaridade.*

Não obstante todo sucesso do OP, nos últimos anos vários estudos sinalizavam para a necessidade de uma revisão crítica da experiência, de modo a ajustá-la para novos desafios e perspectivas. Luciano Fedozzi, por exemplo, chama atenção para os limites do OP como "o pouco acesso à informação", "a separação entre planejamento e orçamento" e a "ausência de projetos autossustentáveis"⁵. A pesquisa de Waiselfisz, Bonder *et all*, por sua vez, identificou divisão nos pontos de vista de entrevistados quanto aos impactos do OP na melhora da qualidade de vida da população.

Alguns desses argumentos forneceriam, mais adiante, base para a criação da Governança Solidária, enquanto política complementar ao OP. Cabe ressaltar, em que pese não ser o presente estudo de caso uma avaliação do Orçamento Participativo, que a gestão urbana contemporânea, participativa e proativa, exigirá diversidade de estratégias, não somente do governo mas da própria sociedade. Logo, quanto mais se reforce as instâncias, os organismos e as formas de participação e cooperação, melhores e mais abrangente resultados possivelmente se conseguirá.

Sob a ótica dessa diversidade de estratégias de gestão, a Governança Solidária Local não teria sido concebida para substituir ou mesmo colidir, seja em objeto, metodologia ou resultados, com o Orçamento Participativo. No entanto, "gera um novo orçamento ao articular os recursos do governo e da comunidade"⁶, na medida em que trabalha com projetos que seriam custeados com recursos de empresas privadas, dentro do princípio de responsabilidade social. Ou seja, o OP trabalha com recursos do governo e a GSL com recursos extraordinários.

⁴ Waiselfisz, Julio; Bonder Cíntia et all: *Inclusão Social: a Rede de Participação Popular de Porto Alegre*. Brasília-DF: UNESCO, 2004.

⁵ OP e GSL em debate. Notas sobre o debate promovido em 25/03/2008 pela ONG Resistência Participativa/Despertar Coletivo. Disponível em <http://www.ongcidade.org>.

⁶ Prefeitura de Porto Alegre: Programa de Governança Solidária Local. Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, 2005.



RESPONSABILIDADE SOCIAL

"O conceito de Governança Solidária Local nasceu da aplicação à gestão pública do paradigma da responsabilidade social." César Busatto, 2008⁷.

Com esta frase o ex-Secretário de Coordenação Política e Governança Local de Porto Alegre iniciou a avaliação do que cunhou por essência do programa de Governança Solidária, uma bem-sucedida experiência de parcerias e conexões entre associações de bairros, cidadãos, empresas, ONGs e poder público, voltada para ações e projetos em vários bairros e vilas da capital gaúcha. Antes porém de detalhar o programa e suas realizações, convém uma reflexão mais profunda sobre esta relação entre gestão pública e responsabilidade social, que seria o ponto de partida para a concepção do programa de Governança Solidária em Porto Alegre.

Segundo o Instituto Ethos, *responsabilidade social corporativa* "é uma forma de conduzir os negócios que torna a empresa parceira e corresponsável pelo desenvolvimento social"⁸. Já o IDEC considera que responsabilidade social deve ser a base da atividade de uma empresa, pois "engloba preocupação e compromisso com os impactos que uma determinada ação causa aos consumidores, ao meio ambiente, aos trabalhadores e à comunidade local"⁹.

Percebe-se desde o início que a responsabilidade social é uma estratégia de planejamento e condução dos negócios da própria empresa que, ao longo da história, nem sempre foi aceita sem maiores resistências por parte de acionistas e mesmo alguns estudiosos. Mas é fato que hoje a responsabilidade social tem forte apelo não somente pelo papel que as empresas podem desempenhar no desenvolvimento local, mas também no fortalecimento da própria marca, conferindo visibilidade e credibilidade junto aos clientes, consumidores e poder público. Trata-se, portanto, de uma *mudança no paradigma da gestão empresarial*. Porém, quais seriam suas implicações na gestão pública?

Antes de tratar dessa relação, vale lembrar que também o poder público vem atravessando uma mudança de paradigma. Essa mudança não se dá de modo harmônico e homogêneo no tempo e no espaço, mas relaciona-se com o crescente aumento das demandas por eficiência na prestação de serviços públicos e no saneamento financeiro dos Estados no contexto pós-industrial.

Apesar deste processo ter sido bem-apropriado pelo pensamento neoliberal, como em *Reinventing Government*, de Osborne e Gaebler, já havia sido identificado por Habermas, de modo bem mais coeso e balizado, numa crítica à interpenetração entre esferas pública e privada¹⁰.

No entanto, não se trata exatamente da responsabilidade social alterando ou influenciando o setor público mas, reestruturado a partir de uma nova perspectiva, induzindo e coordenando

⁷ Busatto, César: A Essência da Governança Solidária Local *in Olhares sobre a Experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*. Feijó, J. & de Franco, A. (organizadores). Porto Alegre-RS: EDIPUCRS, 2008. pp. 13-17.

⁸ ETHOS. *Conceitos Básicos e Indicadores de Responsabilidade Social Empresarial*. São Paulo: Instituto Ethos, 2002.

⁹ IDEC. *Guia de Responsabilidade Social para o Consumidor*. São Paulo: IDEC, 2004.

¹⁰ Habermas, Jürgen: *Mudança Estrutural da Esfera Pública*. Rio de Janeiro - RJ: Biblioteca Tempo Brasileiro, 1984.



iniciativas de responsabilidade social e de novos arranjos e parcerias envolvendo diversos setores e atores da sociedade.

O Programa de Governança Solidária se propõe, ainda segundo Busatto, a reforçar o controle social sobre o Estado através de um maior "comprometimento das estruturas de governo com as comunidades locais em ambiente de diálogo e pluralidade." Não se trata, como enfatiza o autor, de uma estratégia do "estado mínimo" neoliberal, mas uma resposta às estruturas verticalizadas e mais robustas do "estado máximo"¹¹. Ou seja, são as relações de parceria que o Governo através do programa visa promover que resultam em novos mecanismos de controle social do Estado, pois parceria pressupõe tal compromisso.

Nesse aspecto o programa de Governança Solidária busca distanciar-se da carga ideológica neoliberal que o termo *governance* sugere, pois não significaria "enfraquecimento" ou "desmantelamento" do Estado, apenas mais uma estratégia que, para poder implementá-la, também necessita de Estado devidamente estruturado, com agentes bem-capacitados para tal; caso contrário, não conseguirá desempenhar o papel decisivo no processo, como também ocorre no consagrado Orçamento Participativo.¹² Afinal, para desempenhar funções de fomento, indução e negociação do desenvolvimento local, os recursos humanos, as práticas administrativas e os instrumentos de monitoramento e controle exigem medidas de fortalecimento institucional por parte da Prefeitura.

Talvez o risco do estado mínimo na GSL, lembrado por Luciano Fedozzi, existiria se o governo transferisse para o programa a maioria das decisões e projetos relacionados às políticas públicas, num processo de minimizar sua responsabilidade na prestação de serviços. No entanto, a grande maioria dos projetos analisados neste estudo de caso, aponta para iniciativas comunitárias autossustentáveis. Algumas concebidas sem a mínima participação do governo até então. Nesses casos, o papel supostamente secundário desempenhado pela Prefeitura é até mesmo desejável, uma vez que não inibe (pelo contrário, induz) as iniciativas de autogestão.

EMPREENDEDORISMO E CAPITAL SOCIAL

Ainda dentro do contexto que forjou a GSL em Porto Alegre, vale retomar a discussão relativa à mudança de paradigma nas relações entre governo, comunidade e setor privado, mais especificamente para além das questões relacionadas à esfera pública. Trata-se de reforçar as iniciativas que brotam na própria comunidade, voltadas para solucionar problemas comuns de caráter local, visando, conforme Fróes e Melo Neto, "resgatar pessoas da situação de risco social e promovê-las".

Segundo Fróes e Melo Neto, empreendedorismo é "neologismo derivado da livre tradução da palavra *entrepreneurship*, sendo utilizado para designar os estudos relativos ao empreendedor, seu perfil, suas origens, seu sistema de atividades, seu universo de atuação."¹³ Quando o empreendedor não foca a produção de bens e serviços com a

¹¹ Busatto, César: Governança Solidária e Estado Mínimo. Porto Alegre-RS: Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, 2005, disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smgl/usu_doc/governanca_solidaria_e_estado_minimo.pdf em junho de 2008.

¹² Nesse aspecto, cabe destacar o estudo *Les métamorphoses du politique au Nord et au Sud*, de Sophia Mappa, para quem o termo *governance* "significa a gestão administrativa da ordem social. Tem um alcance implícito que é o de despolitização das escolhas/ajustes sociais.

¹³ Fróes, César & Melo Neto, Franciso P.: *Empreendedorismo Social - a Transição para a Sociedade Sustentável*. Rio de Janeiro: QualityMark, 2002.



finalidade exclusiva de comercialização, mas sim para a solução de problemas sociais, trata-se de um empreendedorismo social.

Este novo tipo de empreendedorismo, construído num cenário bem diferenciado de relações institucionais entre comunidade, governo e empresas, cujo redesenho é defendido por Fróes e Melo Neto, fundaria um novo paradigma com as seguintes características:

- *as ações transformadoras são produto de uma rede social;*
- *a comunidade atua como protagonista da mudança;*
- *o foco das ações são as comunidades mais pobres;*
- *geração de fórmulas de empoderamento;*
- *busca de novos caminhos no combate à pobreza, degradação humana e ambiental;*
- *promoção da equidade social, cultural, econômica e ambiental;*
- *conceitos-base: empreendedorismo social e desenvolvimento sustentável.*¹⁴

O Programa de Governança Solidária Local de Porto Alegre está orientado exatamente para o surgimento desse novo tipo de empreendedor e para isso investe maciçamente em capacitação e arranjos de cooperação. No documento *Desencadeando o Processo*, de 2005, fica registrado como dimensão para desencadeamento do processo de implantação da Governança Local as seguintes metas:

- *a) criar um ambiente social favorável à mobilização do Capital Social Local e a promoção de Parcerias Estratégicas;*
- *b) promover a pactuação de compromissos de co-responsabilidade atingir o desenvolvimento local sustentável e, como parte desta ação, minimizar a ocorrência de problemas locais, atuando de forma preventiva e educativa em relação aos Serviços de Manutenção da Prefeitura, criando uma cultura de contrapartidas e estimulando o protagonismo do cidadão gestor;*
- *c) adequar programas e ações às peculiaridades locais, atendendo ao Plano Estratégico do Governo;*
- *d) promover e fortalecer as conexões internacionais – locais e globais – para, através da troca de experiências e implantação de projetos comuns entre as cidades, dinamizar o desenvolvimento local e inserir Porto Alegre na rede de temas com impacto global.*¹⁵

Capital social é outro conceito-chave da GSL e está diretamente relacionado ao empreendedorismo social. Embora a expressão não seja muito recente – é possível encontrá-la em clássicos da sociologia – Albagli e Maciel chamam a atenção para sua relativa "imaturidade" enquanto conceito, de modo que se fazem necessários alguns alinhavos teóricos. Para tanto, reportam-se à algumas definições, entre as quais¹⁶:

¹⁴ Op.Cit.

¹⁵ Busato, César: Governança Solidária Local - Desencadeando o Processo. Porto Alegre-RS: Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, 2005, disponível em http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/gsl_desencadeando_o_processo.pdf em julho de 2008.

¹⁶ Albagli, S. & Maciel, M.L.: *Capital Social e Empreendedorismo Local*. Rio de Janeiro-RJ: UFRJ-RedeSist, 2002. Disponível pela URL <http://www.redesist.ie.ufrj.br> em julho de 2008.



- o capital social se expressa *"através de traços da vida social – redes, normas e confiança – que facilitam a ação e a cooperação na busca de objetivos comuns."* (Puttman);
- *"agregado de recursos reais ou potenciais que estão ligados à participação em uma rede durável de relações mais ou menos institucionalizadas de mútua familiaridade e reconhecimento"* (Bourdieu);
- *"é o conjunto de relações de confiança e cooperação, mas não necessariamente produz altos níveis de participação, nem sociedades civis altamente democráticas, nem necessariamente resulta em aumentos de produtividade e resultado econômico para empresas ou economias"* (Durstun).

Em todas essas definições é possível identificar as palavras e conceitos que serão bastante evidentes na concepção da GSL: *rede, confiança, cooperação e objetivos comuns*. Estes elementos identificados e aplicados territorialmente é que constituem o cerne da experiência de Porto Alegre.

CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DO PROGRAMA

OBJETIVOS

Segundo documentos da Prefeitura de Porto Alegre, a GSL tem por objetivos:

"Construção de espaços de convivência capazes de potencializar a cultura da solidariedade e da cooperação entre governo e sociedade local, estimulando parcerias para a efetivação de ações que melhorem as condições de vida e convivência social da população".¹⁷

"Estimular parcerias baseadas nos princípios da participação, autonomia, transversalidade e na corresponsabilidade em favor da inclusão social."

A finalidade do Programa é criar uma **Rede da Governança Solidária Local de Porto Alegre** que passe a se comportar de modo autônomo e auto-organizável. Por rede entende-se uma estrutura relacional, baseada em conexões e fluxos entre as unidades que a compõe. Conforme a RITS, Redes Sociais são "sistemas organizacionais capazes de reunir indivíduos e instituições, de forma democrática e participativa, em torno de objetivos e/ou temáticas comuns."¹⁸

Este conceito foi incorporado na própria definição do Programa de Governança, que se definiu como *"uma rede distribuída de pessoas, de adesão voluntária, que tem como objetivo impulsionar novas formas de governança compartilhada baseadas na solidariedade social, na parceria entre instituições do governo, da iniciativa privada e da sociedade civil e na participação democrática direta das pessoas com o objetivo de promover o desenvolvimento humano e social sustentável da cidade e de suas localidades."*

Vale ressaltar que, se por um lado a adesão é voluntária por parte das pessoas e organizações, por outro o papel do governo é o de protagonista, pelo menos na concepção

¹⁷ O que é o Programa de Governança Solidária Local? Texto disponível em julho de 2008 pela url http://www2.portoalegre.rs.gov.br/smggl/default.php?reg=2&p_secao=4.

¹⁸ RITS – Rede de Informações para o Terceiro Setor. Disponível em julho de 2008 pela url http://www.rits.org.br/redes_teste/rd_oqredes.cfm.



e no processo de implementação. Com o desenvolvimento e consolidação da rede esse protagonismo deve ser substituído pela simples participação. E esse é efetivamente o objetivo do processo de implementação: o funcionamento do sistema-rede por mecanismos intrínsecos ao próprio sistema.

A rede ramifica-se para dentro da própria Prefeitura, uma vez que foram criados os **Comitês Gestores Locais**, que funcionam como rede interinstitucional, articulando vários setores da administração prestadores de serviços diretos à população, como as Secretarias de Obras e Viação, Meio Ambiente, Educação, Cultura, Saúde, Gestão e Acompanhamento Estratégico, Administração, Esportes, entre outras, além dos Departamentos de Água e Esgoto, Esgotos Pluviais, Limpeza Urbana, Habitação etc. O critério da regionalização facilita a discussão dos problemas da cidade e seu papel dentro da rede GSL, além de manter coerência com o Orçamento Participativo. Deveria, como se verá mais adiante nos *Desafios*, ser ampliado enquanto política de governo para todas as ações do Executivo.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Além da rede, o GSL tem uma dimensão institucional cujos objetivos estão diretamente relacionados à prestação de serviços públicos, que são:

Apoiar a implementação e o desenvolvimento de programas e ações do governo municipal, buscando a excelência nos resultados sociais.

Assegurar que os programas e ações do governo municipal contemplem uma dimensão territorializada da cidade.¹⁹

Além desses objetivos, outros foram identificados como estratégicos dentro da dimensão institucional, relacionada ao trinômio Transparência, Democracia e Modernização da Gestão Pública, e constam do Portal de Gestão da Prefeitura. São eles:

- *promover a cultura de responsabilidade social e fiscal;*
- *garantir uma comunicação eficaz com a sociedade;*
- *planejar e executar ações territorialmente;*
- *mobilizar o capital social;*
- *fomentar a intersetorialidade;*
- *capacitar e motivar servidores públicos e atrair pessoas capacitadas.²⁰*

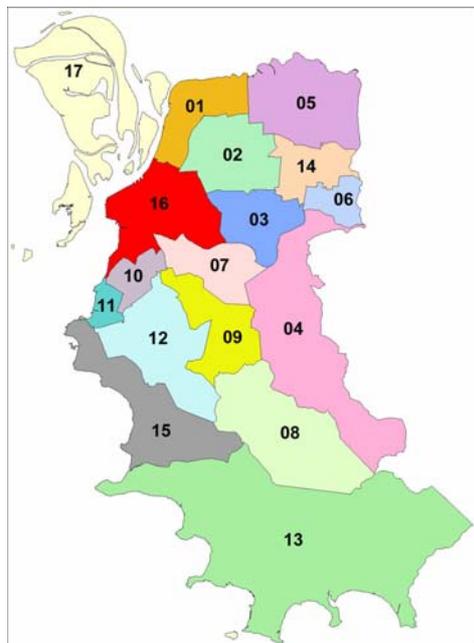
Esses objetivos estratégicos estarão melhor contextualizados mais adiante neste estudo de caso, ao se tratar da Estrutura de Gerenciamento.

¹⁹ Portal de Gestão da Prefeitura de Porto Alegre.

²⁰ Portal de Gestão da Prefeitura de Porto Alegre. Acessado em julho de 2008 pela url http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao/gestao/eixos_objetivos/eixos.php#

ABRANGÊNCIA TERRITORIAL E PROJETOS

O programa GSL adotou a mesma regionalização definida pelo Orçamento Participativo em 1997 e compatível com o Plano Diretor de 1999. Suas ações abrangem, portanto, **todas as regiões da cidade**, conforme pode-se observar no mapa e relação de projetos abaixo:



PROJETOS SEGUNDO REGIÃO

01. Humaitá/Navegantes

Campanha Xô Pichação
Natal na Praça
Brique da Benjamin
Revitalização da Praça Júlio Andreatta

02. Noroeste

Revitalização da Quadra 2000
Semana de Leitura

03. Leste

Construção do Centro de Excelência Cultural Celeste
Construção da nova sede de Creche Construindo o Amanhã
Construção de Cozinha Comunitária
Ações COEP: Comitê de Entidades no Combate à Fome e pela Vida

05. Norte

Associação de Artesanato da Zona Norte - ARTENORTE
Rocco Aloise - Implementar a Economia da Comunidade, com geração de trabalho e renda.
Recuperação do Arroio Santo Agostinho
Segurança Local - 3º
Companhia da Brigada Militar

06. Nordeste

Fundo Local de Incentivo a Captação
Construção do Centro de Recondicionamento de Computadores
Realização de Capacitação sobre Gestão para Desenvolvimento Local

07. Partenon

Centro Cultural do Vermelho
Sede da Associação Comunitária
Creche Comunitária
Feira Solidária do Partenon
Revitalização dos Espaços da Vila São Pedro
Sede da Associação Comunitária de Mães Batista Xavier

08. Restinga

Centro Infantil
Projeto-piloto de rede PLC
Cozinha Comunitária

10. Cruzeiro

Centro de Capacitação Profissional
Centro Cultural

11. Cristal

Centro de Transformação Socioambiental

12. Centro-Sul

Centro de Lazer Terceira Idade
Sementes do Futuro
Feira da Economia Solidária

13. Extremo-Sul

Escola de velas
Escola de Tênis

14. Eixo Baltazar

Mudando a cara
Moeda Social Rubi

16. Centro

Viva o Centro
Vila Chocolateão

17. Ilhas

Construção de Creche
Feira do Peixe
Cursos Educar para a Paz e Mediação de Conflitos
Cozinha Comunitária



POPULAÇÃO BENEFICIADA

Analisada como um todo, a GSL tem por foco toda a população de Porto Alegre, mesmo que indiretamente. Seus resultados são visíveis em todas as regiões e a população diretamente beneficiada varia de projeto para projeto, com ênfase na camada mais pobre da população. No entanto, devido à sua capilaridade e diversidade – cerca de 43 projetos com características distintas seja de abrangência, foco, duração etc. – calcular a população beneficiada é tarefa um tanto complicada, que depende de maiores esforços de sistematização. Cita-se a seguir alguns casos que dão uma dimensão dessa diversidade de abrangência:

- **Seminário Capacita POA**, por exemplo, contou com a presença de representantes de 67 associações de moradores e mais de 100 entidades não governamentais, incluindo creches comunitárias, ONGs, associações beneficentes etc., além das unidades da própria Prefeitura.
- **Seminário Trocas** – Encontro e Intercâmbio de Práticas e Experiências em Tecnologias, Responsabilidade, Organizações, Cooperação Social em Ambientes Solidários, que contou com cerca de 300 pessoas, entre lideranças comunitárias, conselheiros regionais do Orçamento Participativo, empresários, dirigentes de organizações não governamentais, representantes do Terceiro Setor e agentes governamentais.
- **Projeto Vela Social** – permite identificar um número preciso de beneficiados. desenvolvido na Região Extremo Sul e que conta com o apoio do Programa Criança Esperança, da Fundação Roberto Marinho. O projeto atende a 300 crianças, sendo cerca de 150 na faixa de 7 a 12 anos e outras 150 entre 12 e 18 anos. Além disso, trabalham no projeto 24 profissionais entre coordenadores, educadores e voluntários.
- **Construção e implantação do Centro Cultural Vermelho**, na Vila Maria da Conceição, na Região Partenon – conta com sete entidades diretamente envolvidas no projeto, além da Prefeitura: três associações de moradores, a Pastoral do Negro, uma escola de samba e duas sociedades beneficentes. Prevê benefícios diretos para 200 pessoas em cursos de capacitação e seminário, mas o Centro Cultural atenderá a toda a população do bairro, com cerca de 2.000 famílias.
- **Centro de Capacitação Profissional Cruzeiro** – planejado para a Região de mesmo nome, atenderá a um conjunto de vilas com população estimada em 200.000 pessoas com cerca de 11,5% de jovens. Estão diretamente envolvidas com o projeto a União das Vilas, o Conselho Comunitário e a própria Secretaria de Governança Solidária.
- **Centro de Transformação Socioambiental** da Cooperativa de Reciclagem do Bairro Cristal, na Região de mesmo nome, foca diretamente a população de seis vilas, perfazendo um total de 1.400 famílias, e envolve, além da Secretaria, duas ONGs e o Instituto Wall-Mart.
- **Projeto SEMEAR** de consciência ambiental na Região das Ilhas, previsto para atender a uma comunidade de 1.016 famílias. São 926 crianças de zero a 12 anos e 415 adolescentes de 12 a 18 anos, contando com a participação de uma associação de pescadores, um hospital privado e o Núcleo Fome Zero.

Desse modo, pode-se concluir que se trata de um programa que beneficia à cidade como um todo, através de ações pontuais que, mesmo com público-alvo definido projeto a projeto, acaba abrangendo toda a população do bairro, indiretamente.



AValiação DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

A Governança Solidária Local é implementada através de metodologia muito estruturada e devidamente registrada em vários documentos oficiais, a maioria disponível pela internet. Na verdade, o **principal produto do programa pode ser considerado seu próprio processo de implementação**, uma vez que inclui capacitação e mecanismos necessários para a criação de um ambiente favorável aos compromissos de solidariedade e cooperação.

Optou-se, desse modo, em transcrever o processo de implementação passo a passo, conforme registrado nos documentos oficiais, acrescentando comentários oriundos das observações em campo e entrevistas realizadas.

AÇÃO PRELIMINAR OU "PASSO ZERO"

*O processo de implantação da Governança Solidária Local é desencadeado com o anúncio e a discussão da proposta com lideranças de todas as 17 regiões do Orçamento Participativo. O anúncio é feito pela Secretaria de Municipal de Coordenação Política e Governança Solidária Local, com a participação de outros secretarias e órgãos do governo municipal e, inclusive, do prefeito. Este processo envolve a formação dos **Comitês Gestores Locais – CGLs** nas 17 regiões.*

*Os **Comitês Gestores** são compostos pelos coordenadores dos Centros Administrativos Regionais (CAR), por conselheiros do Orçamento Participativo, por agentes governamentais representantes de secretarias e órgãos do governo municipal e pelo Articulador da Governança Solidária Local.*

Conforme observou-se, os Comitês Gestores vêm funcionando bem. Considerando-se ainda seu propósito de articulação de setores da administração pública, é bem possível que seus resultados estejam acima do esperado, pois são mais que conhecidas as dificuldades que existem em qualquer Prefeitura quando o assunto é transversalidade e cooperação em ambiente intra-institucional.

No processo de implementação da Governança Solidária Local, os Comitês Gestores têm papel estratégico, pois objetivam a resolução de problemas cotidianos básicos enfrentados pela população e que interferem diretamente no exercício previsto no Passo 4 – Visão de Futuro. Ou seja, quanto mais atuantes e bem-sucedidos forem os CGLs, melhores serão os resultados do Seminário Visão de Futuro.

Entretanto, os CGLs não devem ser entendidos apenas como instâncias de Governança Local, mas também como “embriões” de uma estrutura administrativa matricial, que permitirá, com mais facilidade, relações transversais entre vários setores, em geral divididos segundo temas mas que correspondem, muitas vezes, a nichos de poder político-partidário. Assim como os Conselhos do Orçamento Participativo, os CGLs são instâncias regionalizadas de discussão e deliberação sobre problemas da cidade. É ideia para ser mais trabalhada e desenvolvida que, por ora, responde de modo favorável às demandas da GSL.



PASSO 1 - CAPACITAÇÃO DOS AGENTES

A implantação propriamente dita do Programa começa com a sensibilização dos Secretários Municipais, Secretários Adjuntos e Coordenadores de Secretarias e com a capacitação dos agentes animadores iniciais dessas redes, os Supervisores, os Articuladores em cada região, os Comitês Gestores governamentais e os Gerentes de Programas da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Supervisores e Articuladores da GSL serão capacitados como multiplicadores do Programa para que possam dar seguimento à capacitação dos participantes das Redes de Governança Solidária Local em todas as 17 regiões. Haverá apenas cinco Supervisores e 17 Articuladores, sendo um Articulador por região. Os Supervisores que se dedicam, cada qual, a acompanhar o trabalho dos Articuladores. Supervisores e Articuladores são capacitados como agentes multiplicadores da presente metodologia.

PASSO 2 - CONSTITUIÇÃO DAS EQUIPES DE ARTICULAÇÃO

As Equipes de Articulação das Redes de GSL são formadas segundo as 17 regiões. Dessa equipe participam o Comitê Gestor e pessoas representativas das organizações da sociedade civil, das empresas e das demais instituições do Estado presentes na região.

Cabe à Equipe de Articulação, além de implementar o PGSL, articular e animar permanentemente a Rede de Governança; submeter os resultados do seu trabalho no que tange à implementação e execução do PGSL à respectiva Rede de Governança Solidária Local; nuclear em torno de si e capacitar voluntários, tanto para a implementação do PGSL quanto para a sua execução; e, manter contato estreito com a Coordenação Geral do Programa por meio do articulador do GSL e do respectivo supervisor regional.

PASSO 3 - CONSTRUÇÃO DA REDE DE GSL

A primeira tarefa de cada Equipe de Articulação é estimular a construção da Rede de Governança Solidária Local na sua região. Dessa rede podem participar, voluntariamente, lideranças representativas dos bairros abarcados pela região numa proporção aproximadamente de 1/1.000. As pessoas conectadas nas Redes de Governança Solidária Local deverão ser inscritas formalmente, serão informadas regularmente do andamento da implantação do programa, terão a função de validar – ou não – tudo o que for produzido pelas respectivas Equipes de Articulação e serão chamadas a participar das reuniões gerais e, sobretudo, das ações coletivas que forem programadas e encaminhadas. As pessoas conectadas nas Redes de Governança Solidária Local serão capacitadas, progressiva e permanentemente, pelos multiplicadores das suas Equipes de Articulação.

PASSO 4 - REALIZAÇÃO DO SEMINÁRIO VISÃO DE FUTURO

A segunda tarefa da Equipe de Articulação é realizar, com a ajuda do Articulador e do seu Supervisor, o Seminário Visão de Futuro. Esse seminário deverá ter a duração de no mínimo oito horas de trabalho em uma oficina especialmente dedicada ao assunto. Nessa oficina, usando métodos participativos já largamente testados em iniciativas de desenvolvimento local, os participantes serão estimulados a sonhar um futuro desejado para a região tendo como horizonte estratégico o prazo de dez anos que coincide com o prazo para o alcance das Metas de Inclusão Social da Prefeitura de Porto Alegre sintonizadas com às Metas do Milênio da ONU. É a partir desse seminário que será plantada a semente de uma comunidade de projeto em cada região. Uma vez elaborada participativamente uma



visão de futuro coletiva pela Equipe de Articulação em cada região, esse sonho de futuro será compartilhado com a Rede de Governança Solidária Local respectiva para ser validado.

PASSO 5 - ELABORAÇÃO DO DIAGNÓSTICO DOS ATIVOS E DAS NECESSIDADES

O Diagnóstico dos Ativos e das Necessidades é elaborado por cada Equipe de Articulação, conforme a região. A elaboração desse diagnóstico é uma tarefa prática, feita com trabalho de campo e muitas oficinas, lançando mão de metodologias participativas já consagradas. O prazo para elaboração do Diagnóstico dos Ativos e das Necessidades é de 30 dias. Uma vez elaborado o diagnóstico pela Equipe de Articulação em cada região, ele é avaliado e validado pela rede a Rede de Governança Solidária Local.

PASSO 6 - ELABORAÇÃO DO PLANO PARTICIPATIVO

Com base no Diagnóstico, cada Equipe de Articulação deverá estabelecer as metas a serem atingidas na região, ao longo de determinado tempo, através de um Plano Participativo. Cada região escolherá o(s) seu(s) eixos prioritários de desenvolvimento e projetará as ações a serem desenvolvidas, dentro do horizonte temporal considerado, para atingir suas metas. Novamente aqui todo o produto final desse trabalho será submetido à Rede de Governança Solidária Local.

PASSO 7 - CONSTRUÇÃO DA AGENDA DE PRIORIDADES

A partir do Plano Participativo, cada Equipe de Articulação define a Agenda de Prioridades, para o período de um ano. A agenda deverá incorporar também outras ações do poder público ou da sociedade local que estejam em curso ou previstas. A elaboração do Plano Participativo (com suas Metas) e a formulação da Agenda de Prioridades deverá ser realizada, igualmente, em 30 dias. Como nos outros passos de implantação do Programa, todos esses produtos deverão ser validados pela Rede de Governança Solidária Local em cada região.

PASSO 8 - CELEBRAÇÃO DO PACTO PELA GOVERNANÇA SOLIDÁRIA LOCAL

Outra tarefa sob incumbência da Equipe de Articulação. Dessa celebração do pacto deve envolver todos os membros da Rede de Governança Solidária Local e todos os parceiros, governamentais, empresariais e da sociedade civil e das demais instituições de apoio e fomento que estiverem comprometidos com a realização da Agenda de Prioridades. O Pacto pela Governança Solidária Local também representa a formalização dos compromissos assumidos por todos os participantes na consecução das ações contidas na Agenda de Prioridades.

GOVERNANÇA EM AÇÃO

Firmado o Pacto de Governança é definido um projeto-piloto, a partir da Agenda de Prioridades de cada Região. A Secretaria de Coordenação Política e Governança Local auxilia na elaboração do projeto-piloto, seja através da contratação de consultoria especializada ou mesmo através de parcerias celebradas no próprio Pacto de Governança.

O projeto-piloto, em geral, contém as seguintes informações:

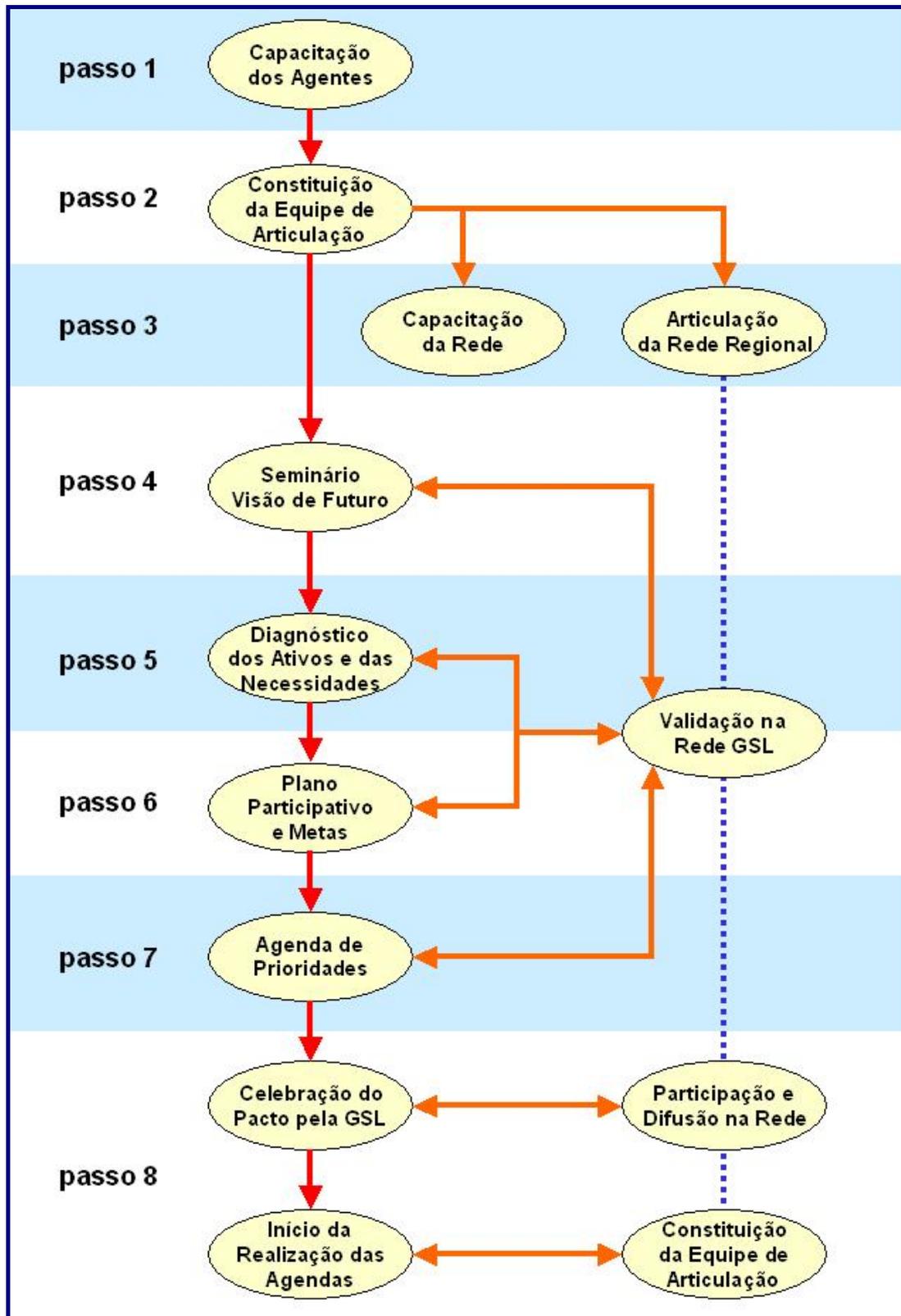
- resumo executivo (contextualização, descrição do problema etc.);
- agentes executor e técnico;
- objetivos gerais e específicos;
- responsabilidades e competências de cada parceiro;
- produtos e resultados esperados;
- plano de atividades;
- orçamento, cronograma físico-financeiro;
- análise de riscos;
- monitoramento e avaliação.

O projeto pode ainda ser formatado segundo as fichas de agentes financiadores, como Instituto Wall-Mart (como no caso da construção da sede da Associação de Artesãos da região Norte), Fundação Roberto Marinho (como o Projeto Vela Social da Região Extremo Sul) e outras.

Nos projetos elaborados pela Secretaria, através de consultoria, é visível a preocupação com o fortalecimento da autonomia do agente executor, na maioria das vezes uma associação comunitária, muitas vezes sem experiência na condução de projetos. A análise S.W.O.T. (*Strengths, Weaknesses, Opportunities & Threats*) da comunidade beneficiária e do contexto do projeto é um recurso utilizado.

Grande parte dos projetos focam a construção, implantação ou melhoria de espaço físico – ou seja, equipamentos urbanos e comunitários. Entretanto, devido à diversidade das ações e dos múltiplos arranjos que são firmados, seria arriscado estabelecer uma classificação segundo tipologias predominantes. Vale ressaltar que alguns desses projetos são reivindicações antigas da comunidade que, no entanto, não foram contemplados como prioridades na elaboração do Orçamento Participativo, por inúmeras razões. Daí ser importante reforçar o caráter de complementaridade entre o OP e a GSL.

Fluxograma do Processo de Implantação da GSL



ESTRUTURA DE GERENCIAMENTO

ASPECTOS ORGANIZACIONAIS

Embora sua proposta seja inovadora em termos de propósitos, a Secretaria de Coordenação Política e Governança Solidária não escapou do tradicional modelo de organização das prefeituras brasileiras, ou seja, a estrutura hierarquizada segundo temas/disciplinas, estes divididos por secretarias. Ainda que se deduza que essa estrutura tradicional não tenha sido empecilho para o sucesso da iniciativa, talvez a adoção de modelos funcionais de desenho matricial e transversal teriam conferido à governança sucesso ainda maior.

É importante destacar que um projeto com dimensão da GSL em Porto Alegre depende muito de força de vontade política. Em especial porque trata-se de uma secretaria que, conforme o próprio nome, alia funções de coordenação política e de governança, tendo de articular diferentes unidades da administração, normalmente divididas segundo alianças político-partidárias. Seu papel estratégico na administração municipal está devidamente reconhecido e difundido no Portal de Gestão da Prefeitura:

Criação de Valor na relação Governo e Sociedade²¹

O papel da Prefeitura é o de maximizar o potencial do capital social existente na sociedade, promovendo condições para que seus ativos possam construir, de forma conjunta, o desenvolvimento dos cidadãos. O principal conceito que sustenta este esforço é a Governança Solidária Local.

Dentro da perspectiva estratégica é importante destacar que a área de governança assume o importante papel de **interface do governo com a sociedade**, o que confere à secretaria o apoio institucional necessário para o desenvolvimento de suas ações, conforme demonstra o quadro a seguir:

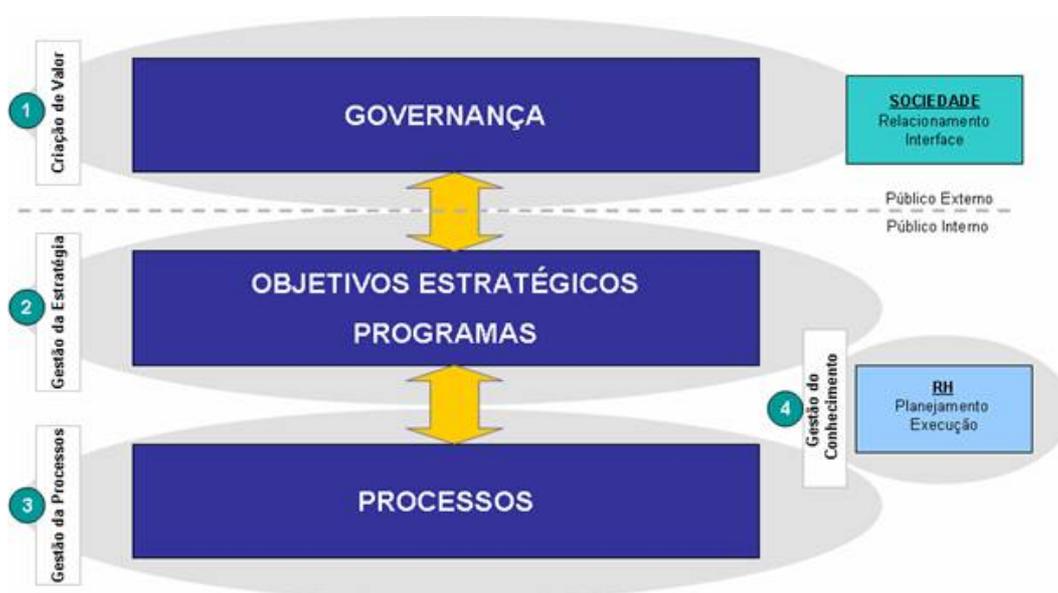


²¹ Portal de Gestão da Prefeitura de Porto Alegre. Acessado em julho de 2008 pela url http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao/gestao/programas_governo/programas.php.

A Prefeitura adota um modelo de gestão que combina, de forma integrada, a *gestão da estratégia*, a *gestão de processos* e a *gestão de conhecimento*, o que permite o alinhamento de esforços para alcance da visão de futuro, compartilhando a estratégia para todos os níveis da organização.

No caso da Governança, sua própria metodologia deixa claro o processo de trabalho nas relações com a comunidade e parceiros. Dentro do ambiente institucional, contudo, as rotinas de trabalho (processos) e os sistemas de informações (conhecimento) ainda carecem de procedimentos mais claros que poderiam estar esquematizados através de manuais de procedimento e do próprio regimento interno da Secretaria, conforme se ressalva neste estudo de caso, em *Desafios*.

Modelo de Gestão adotado pela Prefeitura

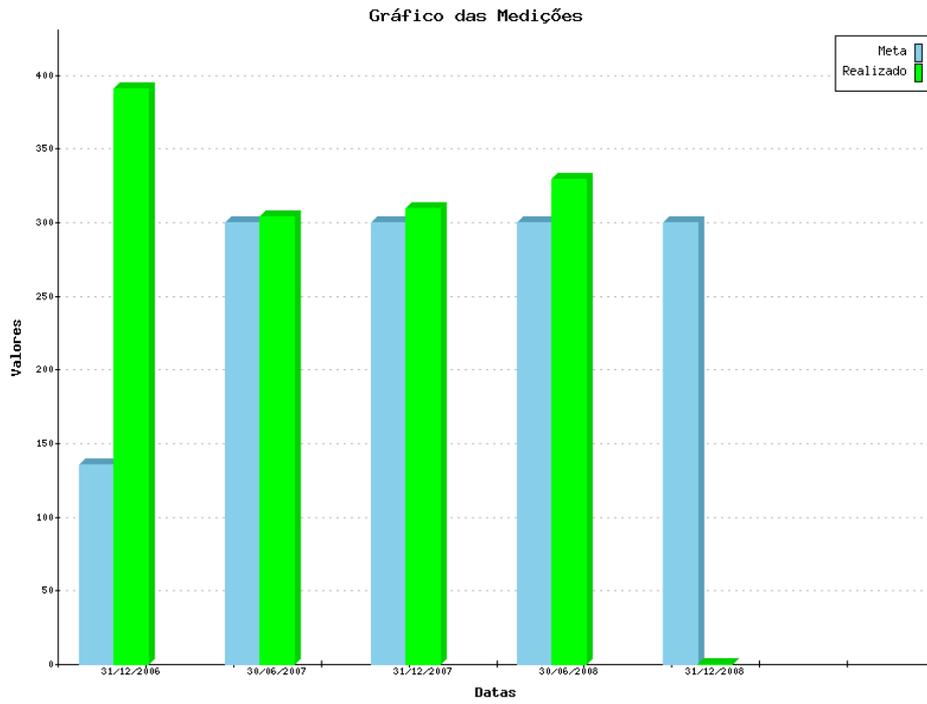


O acompanhamento dos processos que integram as rotinas de trabalho da Governança Solidária é feito pela própria secretaria, através do Portal de Gestão da Prefeitura, que dispõe de módulos para entrada de dados e ferramentas de geração de gráficos para monitoramento das ações. Tal solução, a rigor, não configura ainda um BDR – Banco de Dados Relacional, construído sobre um cadastro de projetos, entidades e ações, conforme prevê o documento de referência da GSL.

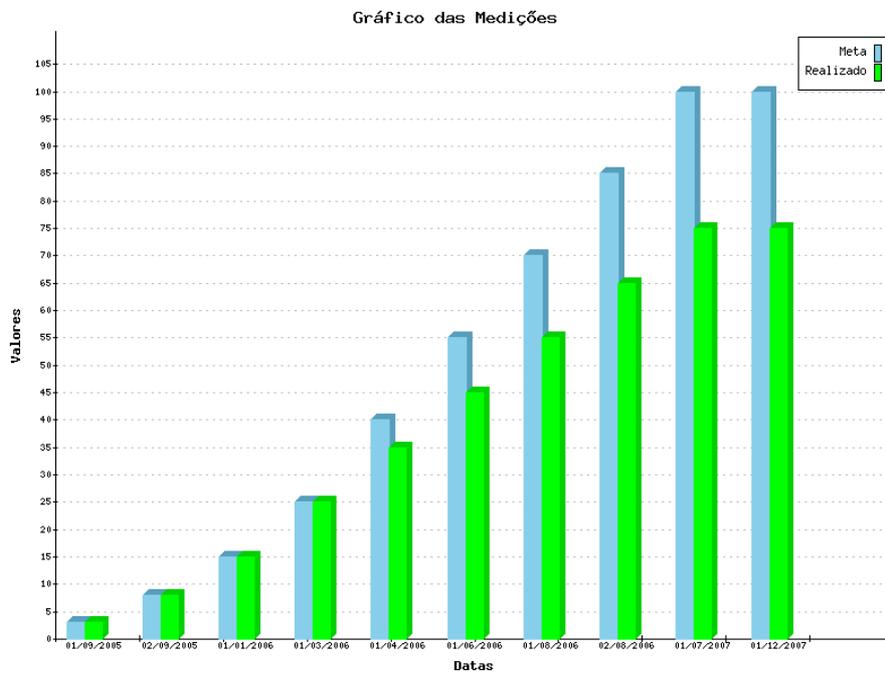
Por ora a Secretaria dispõe de um *website* e um *blog* que atendem de modo satisfatório o registro de ações, eventos e documentação do programa. No entanto, conforme se registra mais adiante nos *Desafios*, tal solução tecnológica é insuficiente para montar relatórios gerenciais, tabulações e sínteses de modo automatizado e sistemático, que são feitos manualmente ou através de planilhas eletrônicas e editores de texto.

A ausência de tal sistema não afeta os resultados do Programa, cujo acompanhamento é possível de ser feito mediante consultas ao Portal de Gestão da Prefeitura, conforme os gráficos a seguir:

Ações Realizadas até dez/2007



Processo de Implantação até dez/2007



RECURSOS MOBILIZADOS – MATERIAL DE DIVULGAÇÃO

Por se tratar de um programa de indução aos processos de autogestão e arranjos de parcerias, a GSL dispõe de excelente material de divulgação, a começar pela Internet, cujas URLs relaciona-se a seguir:

- Portal de Gestão da Prefeitura: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao/>
- Website da secretaria: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/>
- Blog do Programa de Governança: <http://www.governanlocal.com.br/>
- Website da Rede de Governança: <http://cidaderede.org/>

Em todos esses sítios é possível obter a maioria das informações necessárias à compreensão do programa e acompanhar seu desenvolvimento e processo de implantação.

Em cada Região o processo de implementação é documentado e divulgado, além do site, através de periódicos impressos e mídia magnética (CD-Rom e DVD).



RECURSOS MOBILIZADOS – EQUIPE DE GOVERNANÇA

Um dos principais fatores de sucesso do programa de Governança Solidária Local está na formação da equipe de **agentes de governança**, responsáveis pelo relacionamento com as comunidades e pelas pelo envolvimento do setor privado.

Apesar dos agentes passarem por eficiente programa de capacitação em governança solidária, o perfil do profissional e a sua experiência em trabalhos comunitários e em negociação são diferenciais para a composição da rede de governança. Mas esse cenário foi construído com certa dificuldade, conforme ressalta de Franco, já que o número inicial de agentes foi considerado reduzido e o perfil profissional nem sempre adequado. Pelas observações realizadas por conta do presente estudo de caso, tais dificuldades vem sendo superadas, já que os agentes se mostraram bastante eficientes, seja na clareza de discurso e de ações em relação aos objetivos do programa.

Nas estruturas em rede, os pontos de conexão desempenham papel estratégico e devem ser avaliados segundo a quantidade de contatos diretos realizados. No caso da GSL, os agentes de governança desempenham papel de *cliques*, que são, segundo Martoletto, "grupo de atores no qual cada um está direta e fortemente ligado a todos os outros (...) Em uma rede composta de pessoas de origens e pertencimentos tão diferentes, alguns atores desempenham, por algum tempo, o papel de ponte, fazendo com que a informação circule pelo ambiente total da rede."²².

São os agentes de governança que, enquanto *cliques*, respondem pelo número de elos estabelecidos na rede, em nível local, e conferem à Secretaria posição privilegiada no processo de implantação da governança. Pela tabela abaixo é possível identificar claramente o papel desempenhado pelos *cliques*, conforme a região, pelo número de componentes da rede:

Região	Equipe de Articulação	Rede de Governança
02. Noroeste	5	16
03. Leste	5	62
04. Lomba	5	55
05. Norte	8	52
06. Nordeste	7	39
07. Partenon	4	31
08. Restinga	6	58
09. Glória	4	27
10. Cruzeiro	6	43
11. Cristal	5	46
12. Centro-Sul	4	27
13. Extremo-Sul	6	37
14. Eixo Baltazar	4	63
15. Sul	3	18
16. Centro	5	35
17. Ilhas	3	22

²² MARTELETTO, R. M.: Análise de redes sociais – aplicação nos estudos de transferência da informação, 2001. Disponível em junho de 2008 pela url <http://www.ibict.br/cienciainformacao/include/getdoc.php?id=553&article=261&mode=pdf>



Durante os levantamentos e entrevistas foi possível perceber, com bastante nitidez, que o processo de implementação da GSL vai muito além dos passos elencados pela metodologia, ramificando-se segundo relações interpessoais estabelecidas a partir do agente de governança que deve apresentar os atributos como sociabilidade, comprometimento, dinamismo e confiabilidade.

DESAFIOS E LIÇÕES APREENDIDAS

"O primeiro desafio para os municípios é o de assumir, realmente, a liderança das forças sociais existentes na localidade. Em outras palavras, promover e coordenar a construção coletiva de um projeto estratégico de desenvolvimento municipal sustentável e mobilizar esforços e recursos de toda a sociedade local para implantá-lo." (G. Heisler Neves, 2000²³)

A Governança Solidária é uma experiência recente. Apesar dos bons resultados analisados no presente estudo e dos indícios de continuidade do Programa, principalmente pela força dos compromissos firmados junto à sociedade, a iniciativa deve ser entendida como um processo progressivo e contínuo de aprimoramento e aprendizado. No entanto, como se trata de uma relação de confiança, solidariedade e compromisso entre Poder Público, Empresas Privadas e Terceiro Setor, os desafios que se vislumbra a curto e médio prazos são relativos aos papéis que cada um desempenha na governança confrontados com suas idiossincrasias, limitações e cultura.

DESAFIOS AO PODER PÚBLICO

Os desafios que se apresentam ao Programa de Governança Solidária Local também são desafios às Administrações Públicas, em especial às brasileiras, e dizem respeito à formação de uma cultura institucional baseada nas práticas de gestão mais modernas. Como transformar em cultura institucional essa experiência adquirida, de modo que seus resultados sejam efetivamente incorporados à administração, tal como já ocorreu, noutros tempos, nas áreas de tributos, saúde, educação etc. não se limitando a este ou aquele governo, não se confinando nesta ou naquela repartição?

Num cenário onde a descontinuidade administrativa é uma realidade, mesmo nos casos de reeleição, a cultura institucional e os resultados de projetos e ações junto à comunidade impõem a continuidade das boas práticas, independentemente de governo.

Esta continuidade não está condicionada apenas aos bons resultados e aos compromissos firmados com os demais parceiros de Governança, mas também às práticas de serviço que se consubstanciam em rotinas administrativas, processos de trabalho e atribuições. O programa está muito bem-formulado e sua metodologia consolidada, mas ainda carece de maiores esforços institucionais que fortaleçam, dentro da própria Prefeitura, seu caráter de articulação entre unidades, programas e serviços.

Entre esses esforços, pode-se, a título de sugestão, relacionar:

²³ Cadernos Adenauer 4: Os Municípios e as eleições de 2000. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, junho 2000.



- desenvolvimento de um **sistema de informações integrado**, que acesse dados demográficos, orçamentários e cartográficos (devidamente georreferenciados) com módulo específico para o cadastramento de todas as ações de governança, permitindo o monitoramento em tempo real e a geração automatizada de relatórios de avaliação, andamento, sínteses e estatísticas. A criação desse sistema pressupõe trabalho conjunto da Governança, do ObservaPoa, da Secretaria do Planejamento e da Procempa ;
- regularização da atividade da Secretaria através da criação do **Regimento Interno**, que deveria regulamentar a Lei de Estrutura Administrativa – esse processo de ser orientado para a tradução da metodologia de trabalho e dos procedimentos necessários à implementação e continuidade do programa resultando no desenho dos processos de trabalho e manuais de práticas administrativas²⁴;
- fortalecimento das relações transversais e horizontais intersetoriais **dentro da própria Prefeitura** de Porto Alegre. Apesar dos resultados positivos que a metodologia de governança apresenta nas relações governo-comunidade e dos esforços da própria Secretaria para, através dos Comitês Gestores, integrar diferentes áreas da administração, ainda há muito que fazer, a começar pela convivência e cooperação entre secretarias. Muitas das ações de integração dependem mais de contatos informais e comprometimentos individuais do que uma diretriz de gestão. O desafio aqui, que vale para a maioria das Prefeituras, é evitar que disputas político-partidárias interfiram em programas e projetos comuns; não vendo no programa, como ressaltou de Franco, uma "coisa de secretaria"²⁵;
- ampliação da política de regionalização para toda a Prefeitura, seja através da desconcentração das atividades das secretarias seja numa **participação mais ampla nos Comitês Gestores**. Nem todas as secretarias compartilham do mesmo critério de regionalização do OP e da GLS, tampouco atuam rotineiramente em articulação com os CARs e com os Comitês Gestores, o que dificulta uma atuação mais integrada. Atualmente os Comitês reúnem, basicamente, secretarias e departamentos envolvidos com a prestação de serviços públicos. Seria interessante que o escopo da participação fosse ampliado, incluindo as Secretarias do Planejamento, da Cultura e do Esporte, além de contar com uma participação mais efetiva da Secretaria de Saúde²⁶.

DESAFIOS À COMUNIDADE

A história do movimento por participação popular em Porto Alegre aponta para um processo de lutas e conquistas que foi determinante na consolidação do Orçamento Participativo. A Governança Local abre mais uma frente de mobilização e participação, porém de um modo totalmente diverso, já que a própria população torna-se protagonista nas ações e serviços, seja no processo de definição das prioridades, seja na própria coordenação ou gestão do projeto.

²⁴ Convém esclarecer que a ausência de regulamentação da Lei de Estrutura Administrativa através de Regimento Interno não é exclusividade da Secretaria em estudo e muito menos da Prefeitura de Porto Alegre. Trata-se de descuido comum nas prefeituras brasileiras que negligenciam aspectos formais da Administração Pública, apostando mais numa prática imediatista. No entanto, a ausência dessas formalidades pode ser determinante no processo de institucionalização dessas mesmas práticas e na criação de uma cultura administrativa que garanta continuidade das experiências exitosas.

²⁵ de Franco A.: Minha visão da Governança Solidária, in Feijó J. & de Franco (org.) *Olhares sobre a Experiência da Governança Solidária*.

²⁶ Dalenogare, C.R. *Relatório Analítico de Participação das Secretarias e Órgãos nos 17 Comitês Gestores Locais*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, 2007.



A transformação de Associações de Moradores em entidades prestadoras de serviços e gestoras de projetos (e recursos financeiros), com forte espírito empreendedor, deve ser vista como mais uma conquista do movimento popular. Essa nova frente de atuação, deverá, antes de mais nada, fortalecer a autonomia dessas associações em relação ao Poder Público e parceiros da iniciativa privada. Jamais o contrário.

Sendo assim, as Associações de Moradores têm um importante desafio pela frente que é o de **compatibilizar diferentes papéis** sem prejuízo de suas linhas de atuação. Presume-se que tal esforço não se dará sem a ampliação de sua base de agentes e voluntários. Existe o risco de que um mesmo indivíduo não se sinta à vontade para reivindicar e pressionar o Poder Público, dentro do saudável jogo político da cidade, sendo também parceiro do mesmo Poder Público noutra frente de atuação. O exercício dos dois papéis por um mesmo indivíduo deve ocorrer apenas em condições muito peculiares, mesmo porque os papéis exigem atributos bem distintos. Nem sempre a melhor liderança garantirá a melhor gestão de projetos.

Esse novo cenário lança sobre as Associações de Moradores a necessidade de fortalecimento de sua própria base, diversificação do perfil do participante e mesmo da própria organização do movimento. Sugere-se que tal processo seja objeto de estudos mais aprofundados ao longo do tempo, pois ainda é cedo para se avaliar impactos e prever situações.

DESAFIOS ÀS EMPRESAS

Responsabilidade Social não pode estar vinculada às medidas de renúncia fiscal por parte do Poder Público, ainda que a carga tributária seja objeto de questionamento ou pressões. De fato, até o presente momento, o bom andamento do Programa de Governança Solidária não resultou de medidas de isenção ou redução de impostos de empresas parceiras e a tal condição deve ser dada a devida valorização e divulgação.

No horizonte reservado às empresas na Governança deve-se destacar um papel mais amplo do que a parceria promovida pelo governo. As empresas podem, elas mesmas, tomar as rédeas do processo através de iniciativas próprias de aproximação e cooperação. Mas para isso, a própria empresa deve estar alicerçada em bases sólidas que permitam uma atuação efetiva perante a sociedade. Como lembra Luppi, a Responsabilidade Social deve começar "na própria empresa, na busca contínua do bem-estar de seus funcionários e dependentes, além de incentivar e investir no crescimento pessoal, profissional e social de seus funcionários."²⁷

A autora chama a atenção para a importância de alguns fatores que podem alterar o comportamento das pessoas, fazendo com que elas se sintam motivadas ou não em ambiente de trabalho:

O maior desafio que se identifica para as empresas é justamente que a responsabilidade social comece dentro da própria empresa e não externamente, caindo na tentação de mais uma estratégia de *marketing*. Distorções assim não foram observadas no processo de implementação da GSL e convém que não ocorram.

²⁷ LUPPI, L. Responsabilidade Social x Motivação. Artigo disponível em junho de 2008, pela URL http://www.responsabilidadesocial.com/article/article_view.php?id=553.



LIÇÕES APREENDIDAS

O presente estudo de caso conclui, a partir dos resultados observados em Porto Alegre, que programas similares de Governança Solidária poderão ter grandes perspectivas de êxito, se promovidos pelo Poder Local. As possibilidades de arranjos entre Poder Público, movimentos comunitários e setor privado são muito grandes, desde que vencidas algumas resistências culturais típicas de um modelo de estado em mutação.

Certamente alguns dos fatores determinantes de sucesso da Governança Solidária Local são características do Município de Porto Alegre, afinal, trata-se de um histórico singular de participação popular na gestão do território, profundamente marcada Orçamento Participativo, em prática desde 1989. Não à toa foi possível identificar vários conselheiros do OP integrando as redes de governança nas Regiões. Esse **histórico na relação entre governo e comunidade é fator de sucesso** pois a governança é construída sobre uma estrutura preexistente, ainda que de uma forma complementar e mesmo crítica.

Nesse aspecto, convém destacar trecho mencionado por Feijó, que exemplifica tal complementaridade:

"O Orçamento Participativo possibilitou que a população definisse onde deveriam ser aplicados os recursos do orçamento estatal, contudo não definiu como promover o desenvolvimento local sustentável".

Ora, o exercício de discutir o orçamento estatal (ainda que uma parcela deste) consolida um tipo de relação entre Poder Público e Movimento Comunitário que vai abrir espaço para a Governança. Nas entrevistas com lideranças comunitárias ficou bem clara a distinção que fazem entre o que é definido pelo OP e o que deve ser de iniciativa da Governança. Essa distinção entre papéis e funções reforça o entendimento de Desenvolvimento Local defendido pela GSL.

Outra lição apreendida consiste no novo papel desempenhado pelas associações de moradores nos projetos promovidos pela GSL. Geralmente vistas como centros de pressão e reivindicação, **as associações de moradores podem desempenhar papéis diferenciados no desenvolvimento da cidade**, de modo bastante eficiente, seja na elaboração e gestão de projetos ou em iniciativas de geração de renda, promoção social e cultural. Há evidente potencial (capital social) nas associações que, conforme se destacou nos desafios, terão de se desenvolver institucionalmente para isso, investindo em modelos de gestão e controle dos recursos, sem perder o senso crítico e de pressão junto ao governo.

Enquanto agentes promotores do desenvolvimento local, as associações de moradores e o movimento comunitário viram ampliar os horizontes das próprias possibilidades, antes confinadas a fatias do orçamento municipal e às disputas (mesmo que saudáveis) por verbas públicas. Ou seja, é possível "pensar grande":

*"O governo nunca nos deu chance de fazer algo grande, mas no fundo tínhamos a certeza de que faríamos algo **muito grande**" (entrevistado na Vila Cruzeiro)*

Nesse aspecto, a atuação da Prefeitura como "avalista" dos projetos é bem entendida tanto pela população quanto pelos empresários. Trata-se de um trabalho de "modelagem de sonhos", ou seja, dimensioná-los no tempo e no custo, identificar (e assumir) riscos, dividir responsabilidades. Uma vez no papel, devidamente formatados, os projetos ganham em confiabilidade, requisito fundamental para o surgimento das parcerias.



"Se formos ao empresário falar do projeto ele não vai levar fé. O papel do Governo é dar credibilidade ao projeto" (entrevistado na Vila Cruzeiro)

"A Governança foi fantástica, auxiliando no desenvolvimento do projeto e na captação de recursos" (entrevistado no Extremo Sul)

A máxima de "não dar o peixe, mas ensinar a pescar" está presente em todas as frentes de atuação e a resposta da comunidade é visivelmente positiva.

Há que se destacar ainda a aposta correta que o programa de governança solidária faz na capacidade de **auto-organização do espaço urbano**. Trata-se de uma aposta porque o determinismo ainda se faz presente nas diversas modalidades usuais de planejamento. O processo de auto-organização tem ritmos e fluxos imprecisos e, muitas vezes, rejeitam a coordenação externa e métodos de trabalho pouco flexíveis. É um processo onde a criatividade é chamada constantemente e as trocas entre ambiente, pessoas e processos nem sempre se dá de modo evidente e com resultados previsíveis.

Trabalhar com a indeterminação buscando resultados concretos é um grande desafio. As agendas de prioridades provavelmente serão feitas e refeitas conforme perturbações ou alterações do sistema-cidade e da própria rede de governança, pois tempo aqui não é simples medida controlável de desempenho, como reza a cartilha do planejamento. O tempo é força que molda as relações. Daí as diferenças de resultados entre as regiões no processo de implantação da Governança Solidária jamais devem ser entendidas como entraves e sim como inerentes ao desenvolvimento da experiência.

A medições que constam do Porta de Gestão da Prefeitura, na verdade, não conseguem apurar com precisão o quanto de trabalho foi realizado, mesmo que se tenha uma ideia dos esforços e recursos dispensados. Os resultados devem ser avaliados segundo o contexto e a história de cada região. No entanto, sabe-se que a gestão corre contra o tempo pois existem limites claros de início e fim de mandato. A aposta no processo de auto-organização é uma aposta num compromisso firmado que não pode se limitar ao tempo da gestão, ou melhor, recondiciona à gestão a um tempo que não é o político-eleitoral.

Para finalizar, outra lição apreendida do projeto reside num princípio de simplicidade: projetos como o Governança Solidária dependem, basicamente, de pessoas. Desde a concepção até a reunião para definição de um projeto junto à comunidade, se faz necessário que as pessoas certas estejam nos papéis e nas posições certas dentro da rede, pois esta começa na própria modelagem do negócio. Os valores que as pessoas agregam ao projeto são determinantes do sucesso e passam a fazer parte do funcionamento do próprio sistema. Alterações na equipe, mudanças no movimento comunitário, descontinuidade administrativa podem ser superadas se o processo de auto-organização da rede passar de objetivo a atributo.

CONTATOS E FONTES PARA MAIORES INFORMAÇÕES

Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local
Praça Montevideo, 10.
Porto Alegre - RS.
CEP 90010-140
Tel: (51) 3289.3766

Relação de pessoas entrevistadas:

Prefeitura de Porto Alegre

- Clênia Maranhão - Secretária Municipal de Coordenação Política e Governança Local;
- Beatriz Ribeiro dos Santos - Gerente do Programa de Governança Solidária - Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local;
- Adriana Furtado - Gerente de Informações Socioeconômicas - ObservaPoa - Secretaria Municipal de Coordenação Política e Governança Local;
- Andrea Martins - Consultora do Programa de Governança Solidária;
- Cintia Bonder - Assessora técnica do escritório da Unesco no Rio Grande do Sul;
- Edimilson Spíndola Coordenador CAR Norte;
- Ivo Schmitt: - Coordenador CAR - Ilhas;
- J. Ricardo Tranjan - Estagiário do Programa de Governança Solidária;
- Lizete Maria Vieira de Camargo - Agente de Governança da Região das Ilhas
- Maria Amália Martini - Agente de Governança da Região Norte
- Regina Machado - Agente de Governança da Região do Parthenon
- Robson Lhul - Agente de Governança da Região Leste;
- Rosimery Maggonti - Agente de Governança da Região da Restinga;
- Sandro Lourenço da Luz - Agente de Governança da Região Lomba do Pinheiro;
- Silvio Belbute - Agente de Governança da Região Humaitá-Navegantes e Noroeste;
- Virginia Gelbcke Gubert - Agente de Governança da Região da Restinga

Movimento Comunitário

- Alex Elias Lamas - responsável pelo Projeto Semear - Educação Ambiental e Segurança Alimentar na Ilha da Pintada - Região das Ilhas;
- Anita Maurer - professora, uma das responsáveis pelo Projeto Arroio é Vida - Sarandi, Região Norte;
- Cláudia Bandeira - Presidente da Associação de Moradores da Vila Mato Grosso;
- Dalva Beatriz de Oliveira - Presidente da Associação de Moradores da Vila Orfanatório II;
- Irmão João, diretor do Centro Social Marista - Cesmar - Timbaúva, Região Nordeste;
- Juarez de Oliveira - coordenador da União de Vilas da Grande Cruzeiro;
- Juçara Bittencourt Pires - Presidente da Associação Comunitária de Moradores São Guilherme, Região Partenon;
- Malvina Beatriz de Souza - Presidente da Associação de Moradores da Vila Cruzeiro;



- Maria Deloi Silveira Cardoso, presidente da Associação de Moradores de Timbaúva;
- Nilceu Martins, presidente da Associação de Moradores da Vila Laranjeiras;
- Paulo Jorge Cardozo - Presidente da Associação Vila Tranco Neves e Coordenador do Conselho de Santa Tereza;
- Renato Rocha da Silva - Vice-presidente da Associação de Artesãos da Zona Norte, representante do Conselho Popular da Zona Norte;
- Roni Angelo Ferrari - presidente da Associação de Amigos da Casa da Sopa - Região da Restinga;
- Sergio Binato Pachecos - responsável pelo Projeto Vela Social - Região do Extremo Sul.

Outras pessoas entrevistadas para compreensão do contexto

- Cintia Bonder - Assessora técnica do escritório da Unesco no Rio Grande do Sul;
- João Vicente Láguens - Assessor técnico do IBAM;
- Sergio Baierle - Cientista Político da ONG Cidade.

Website:

- <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/portaldegestao/>
- <http://www.portoalegre.rs.gov.br/>
- <http://www.governanlocal.com.br/>
- <http://cidaderedde.org/>



BIBLIOGRAFIA

- ALBAGLI, S. & MACIEL, M.L.: Capital Social e Empreendedorismo Local. Rio de Janeiro-RJ: UFRJ-RedeSist, 2002. Disponível pela URL <http://www.redesist.ie.ufrj.br> em julho de 2008.
- FEDOZZI, L.: *Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre*. Porto Alegre-RS: UFRS -Tomo Editorial - ObservaPoa, 2007.
- FEIJÓ, J. & de FRANCO, A. (organizadores): *Olhares sobre a Experiência da Governança Solidária Local de Porto Alegre*. Porto Alegre-RS: EDIPUCRS, 2008.
- FRÓES, C. & MELO NETO, F. P.: *Empreendedorismo Social - a Transição para a Sociedade Sustentável*. Rio de Janeiro: QualityMark, 2002.
- LAGÜÉNS, J.V.M: Territorialização e constituição de sujeitos políticos no orçamento participativo de Porto Alegre. Dissertação de Mestrado em Geografia. Rio de Janeiro-RJ: UFRJ-PPGG-IGEO, 2005.
- LUBAMBO, C.; COELHO, D. B. & MELO, M. A. (organizadores): *Desenho Institucional e Participação Política - Experiências no Brasil Contemporâneo*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2005.
- MARTELETO, R. M.: Análise de redes sociais – aplicação nos estudos de transferência da informação *in Ciência da Informação*. Brasília-DF: Ibict - Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia. 2001
- OSBORNE, D. & GAEBLER T.: *Reinventando o Governo*. Brasília-DF: MH Comunicação, 1994.
- PREFEITURA DE PORTO ALEGRE: *Governança Solidária Local - Documento de Referência*. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, 2005.
- _____ : *Programa de Governança Solidária Local*. Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, 2005.
- _____ : *Revista da Governança*. Porto Alegre-RS: Secretaria de Coordenação Política e Governança Local, 2008.
- _____ : Relatório de Trabalho 2005/2006. Porto Alegre-RS: Prefeitura de Porto Alegre, 2007.
- WAISELFISZ, J.; BONDER C. et all: *Inclusão Social: a Rede de Participação Popular de Porto Alegre*. Brasília-DF: UNESCO, 2004.