



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

INOVAÇÕES PARTICIPATIVAS NA DEMOCRACIA BRASILEIRA:

o sistema de participação popular cidadã de Canoas

Alfredo Alejandro Gugliano

alfredogugliano@hotmail.com

Universidade Federal do Rio Grande do Sul | UFRGS

Brasil

Priscila Alves Rodrigues

priscila.prae78@gmail.com

Universidade Federal do Rio Grande do Sul | UFRGS

Brasil

GT 04. Estado, Legitimidade, Governabilidade e Democracia

Trabalho apresentado no XXXI Congresso da Associação Latino-americana de Sociologia

3 a 8 de dezembro de 2017 | Montevideo | Uruguai



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

RESUMO

Em 1989, quando foi lançado o orçamento participativo de Porto Alegre (Brasil), essa proposta apareceu como uma das mais importantes experiências de envolvimento dos cidadãos com a gestão pública. Nos dias de hoje, o orçamento participativo continua sendo uma proposta importante. Mesmo havendo indícios de decréscimo do número de orçamentos participativos no Brasil, ainda os mesmos existem num número expressivo na América Latina, assim como em outras regiões. Contudo, um fenômeno que modifica substancialmente o debate sobre experiências participativas em nível do Estado é o surgimento de um conjunto de novas propostas visando não apenas organizar o processo participativo em nível do debate orçamentário, principal objetivos dos orçamentos participativos, mas especialmente articular uma diversidade de ferramentas por meio das quais os cidadãos ampliariam sua capacidade de debater, deliberar e fiscalizar as políticas públicas estatais. Na América Latina muitas dessas experiências vêm sendo enquadradas no que está sendo chamado de “gobiernos abiertos”. Nos Estados Unidos esses novos mecanismos estão sendo articulados por diferentes autores a partir do conceito de “governanças participativas”. E, no Brasil, o termo empregado para referir-se a ampliação da diversidade participativa envolvendo o poder local é o de “sistemas de participação”. A proposta do presente trabalho é analisar uma das principais experiências brasileiras inseridas nessa “nova onda participativa”, o sistema de participação da cidade de Canoas, no Rio Grande do Sul, implementado entre 2009-2016. O sistema de Canoas foi composto por 13 ferramentas cujo objetivo era ampliar a capacidade dos cidadãos interferirem num amplo espectro de rotinas relacionadas com a gestão governamental e o desenvolvimento de políticas sociais. A proposta é o resultado de uma pesquisa de campo realizada na cidade de Canoas no ano de 2016, além de uma análise documental. No presente trabalho pretendemos desenvolver três questões. A primeira delas é uma análise do desenho participativo da experiência de Canoas e sua capacidade de realmente servir de instrumento para ampliar os mecanismos usuais de gestão pública. A segunda se relaciona com a efetividade da proposta, isto é, discutir os resultados do sistema na geração de novas políticas públicas e seu impacto nos indicadores sociais municipais. Por fim, o terceiro aspecto que desejamos levar adiante diz respeito às consequências do sistema participativo em termos da ampliação da participação política dos cidadãos nos marcos de um Estado democrático.

PALAVRAS-CHAVE: sistemas de participação; cidadania; Canoas.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

ABSTRACT

In 1989, when the Porto Alegre's (Brazil) participatory budgeting was launched, this proposal was seen as one of the most important experiences of the citizen's involvement with the public administration. Nowadays, the participatory budgeting is still an important proposal. Even with the decrease of the number of participatory budgeting in Brazil, an expressive number of them still exist in Latin America, as well as in other regions. However, a phenomenon that substantially changes the debate of the participatory experiences at a State's level is the outbreak of a set of new proposals aiming not only to organize the participatory process at a budgeting debate level, which is the main objective of the participatory budgeting, but especially to articulate a diversity of tools through which the citizens would enlarge their capacity of debating, deliberating and control the State's public policies. In Latin America, many of those experiences have been framed on what is being called "gobiernos abiertos". In the United States, those new mechanisms are being articulated by different authors from the concept of "participative governance". And, in Brazil, the term used to refer to the enlargement of the participative diversity engaging the local power is "sistemas de participação". The proposal of the present work is to analyze one of the main Brazilian experiences inserted in this "participative new wave", which is the participatory

Keywords: participatory systems; citizenship; Canoas.

I. Introdução

Nas sociedades democráticas atuais é cada vez mais importante que a opinião do cidadão seja considerada nos processos de planejamento das cidades, não cabendo somente aos poderes executivo e legislativo as funções de propor, implementar e fiscalizar as políticas públicas. Este trabalho integra um projeto de pesquisa mais amplo que versa sobre a análise de inovações nas instituições participativas, isto é, o estudo de processos que representem mudanças significativas em termos da forma como os cidadãos se envolvem com a deliberação de políticas públicas executadas pelo Estado. Esta pesquisa mais ampla visa produzir conhecimento acerca do "Sistema de Participação Popular de Canoas (2009-2016)", que ficou conhecido pelo esforço em aperfeiçoar políticas participati-



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

vas já existentes, ampliando o escopo dos canais de participação anteriormente conhecidos no Brasil, como o orçamento participativo e os conselhos gestores.

O município de Canoas, com mais de trezentos mil habitantes, é um dos mais importantes do Rio Grande do Sul, destacando-se pela sua pujança econômica e o desenvolvimento em diversas áreas das políticas públicas.

Em termos específicos, este estudo visou realizar um levantamento sobre o sistema de participação cidadã desenvolvido na cidade de Canoas, nas duas últimas legislaturas, assim como seu impacto em termos da organização da gestão pública em nível municipal, tendo objetivos específicos o desenvolvimento de questionamentos sobre o desenho participativo da experiência, a geração de novas políticas públicas, assim como a participação política dos cidadãos.

Para responder a estas e a outras questões que venham a surgir após a finalização do projeto de pesquisa mais abrangente, este trabalho divide-se em três partes: além desta introdução e das considerações finais, apresentamos brevemente o marco teórico desta pesquisa a partir da ótica das inovações participativas; a metodologia desenvolvida para construção deste trabalho e, ademais, realizamos uma exposição acerca da experiência implementada na cidade de Canoas entre os anos de 2009 e 2016.

II. Inovações participativas como foco de análise

Diversos cientistas sociais se dedicaram a caracterizar a variedade de modelos de democracia, especialmente suas mutações no século XX. Para descrever esse arquétipo alguns autores foram bastante sintéticos, como Arend Lipjhart (1984) ao delinear fundamentalmente duas variantes desse regime: o consensual e o majoritário. Sendo um pouco mais abrangente Craigh B. McPherson (1979) indicou outros tipos de democracias ou modelos: protetor, desenvolvimentista, de equilíbrio e participativo. Já outros cientistas sociais foram mais generosos nas suas acepções, como Frank Cunningham (2009) e David Held (2006), e apresentaram um número maior de variações desse regime político.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Em geral muitas dessas classificações foram centradas num modelo hegemônico liberal-representativo voltado para a afirmação de mecanismos eleitorais como principal meio para resolução de disputas políticas, perspectiva friamente resumida na ideia da democracia enquanto um método, uma fórmula para escolher dirigentes governamentais por meio do voto em políticos profissionais e partidos políticos competitivos, pressuposto originalmente elaborado por Joseph Schumpeter (1984).

Entretanto, especialmente no transcorrer do século XX houve uma ampliação da experimentação democrática e vários autores passaram a sublinhar experiências de democratização diferenciadas reconhecidas por diversas maneiras de envolvimento dos cidadãos com a política (PATEMAN, 1992; DRYZEK, 2000; WAINWRIGHT, 2003; BARBER, 2003).

O despertar de experiências participativas na transição para o século XXI faz parte de uma nova experimentação social na qual está se constituindo um movimento de ruptura com a lógica política tradicional e contribui para a produção de novos conhecimentos e modos de vida. É uma alternativa que se alimenta com a manifestação de inconformismo diante dos efeitos perversos da globalização econômica e se afirma pela produção de novas alternativas ao sistema dominante baseadas nas práticas da sociedade civil global e segmentos insurgentes (EVANS, 2005; SANTOS, 2006).

Nos dias atuais o número de experiências participativas - especialmente os orçamentos participativos - se multiplicou em todos os continentes alimentando diferentes propostas com a finalidade de incorporar os cidadãos na gestão governamental e pôr em xeque a existência de democracias restritas a horizontes eleitorais. Junto a esse aumento da participação igualmente ocorreu o desenvolvimento de diversas inovações democráticas.

As inovações participativas estão sendo um dos principais focos de análise entre os estudiosos dos processos participativos, tanto em termos de gestão pública, quanto ao que diz respeito à sociedade civil. No campo das políticas públicas, universo que permeia a presente proposta, não só no Brasil se expandiu uma miríade de formas pelas quais os cidadãos têm, inicialmente, condições de interferir na produção de política específicas, mas sobretudo no exterior



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

essa perspectiva ganhou volume, envolvendo os mais distintos grupos sociais, organizações da sociedade civil e a cidadania em geral (DRYZEK, 2003; GURZA LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006; AVRITZER, 2008; DAGNINO; OLIVEIRA; PANFICHI, 2008; CAMERON; HERSHBERG; SHARPE, 2012; ROMÃO; MARTELLI, 2013; SANTOS, 2016).

III. Metodología

Com o fim de analisar o sistema de participação da cidade de Canoas, este estudo baseia-se fundamentalmente em uma pesquisa de cunho qualitativo utilizando-se da análise documental como principal técnica de análise. Foi realizada a coleta de documentos e informações sobre a experiência em questão, sendo que as fontes de coleta desses dados estão dispersas: uma parte considerável do material se encontra na Prefeitura de Canoas (obtido a partir das pesquisas de campo); também há material importante na UFRGS, doado pelo ex-Prefeito Jairo Jorge; entre outras fontes.

Além disso, foi necessária a consulta em bases de dados disponíveis online para levantamento de dados socioeconômicos sobre a cidade de Canoas. Assim, se estabeleceu uma metodologia que consta os seguintes procedimentos: 1) seleção e classificação do material para investigação; 2) análise qualitativa do material; 3) sintetização dos resultados.

IV. Análise e discussão de dados

O sistema de participação da cidade de Canoas, no Rio Grande do Sul, deu seus primeiros passos em 2009. A referida proposta participativa está baseada na divisão interna da cidade em quatro quadrantes, com seus respectivos bairros, e na criação de uma série de instâncias de participação popular.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

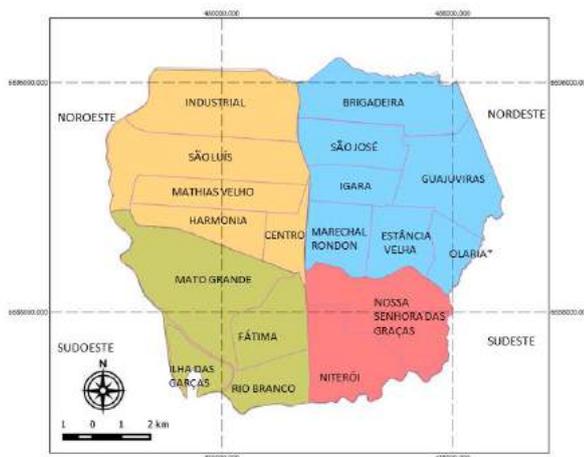


Figura 1. Mapa divisão territorial do município de Canoas - quadrantes e bairros

Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Geocanoas/ICXXI

Elaborado: Diretoria de Vigilância Socioassistencial e Gestão da Informação

Canoas é a quarta cidade mais populosa do Rio Grande do Sul, possuindo o segundo maior *Produto Interno Bruto* (PIB) do estado. Emancipada ao final de 1939, a cidade destaca-se pelo seu potencial econômico, especialmente nos setores da indústria e dos serviços, como também por ser um dos principais polos exportadores da região. Também é o quarto maior colégio eleitoral gaúcho, com aproximadamente 239 mil eleitores, e faz parte da maior concentração eleitoral do estado, a Região Metropolitana de Porto Alegre, composta por 31 cidades e aproximadamente 37% da população estadual.

Tabela 1:

Dados socioeconômicos selecionados da cidade de Canoas

População	323.327 hab. (2010)
PIB	R\$ 16.547.965 (2010)
PIB per capita	R\$ 51.070,00(2010)
IDH	0,750 (2010)
Índice de Gini	0,43 (2000)
Taxa de Alfabetização (acima de 15 anos)	97,39% (2010)
IDESE (2008)	0,830 (2008)

Fonte: PNUD, Ipea, FJP e FEE/Dados.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Em termos partidários, no período anterior à ditadura militar de 1964, Canoas foi uma cidade com forte penetração do *getulismo*, notadamente do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), na Câmara de Vereadores (NOLL; TRINDADE, 2004; RANINCHESKI, 1998). Com a redemocratização, pós-1985, a hegemonia trabalhista ficou mais dispersa e um fenômeno que ganhou vulto foi o crescimento eleitoral do Partido dos Trabalhadores (PT). Precisamente, pelas mãos desse partido, será estruturado o sistema de participação cidadã, foco deste estudo.

Tabela 2:

Evolução dos votos do PT nas eleições para Prefeito de Canoas

Ano eleição municipal	Votos	Partido Prefeito Eleito
1988	16.378	PTB
1992	10.200	PMDB
1996	28.767	PTB
2000	48.574	PSDB
2004	46.414	PSDB
2008	84.268	PT
2012	126.323	PT
2016*	80.263	PTB

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (TRE/RS)

*PT participou da coligação PRB / PDT / PP / PSB / PC do B / PROS / PPS / PSD / PV / PTC / PTN / PHS. Votos referentes ao 2º turno das eleições.

No tocante a movimentos sociais, assim como a outras formas de associativismo e de participação política da sociedade, Canoas sobressai em termos do seu movimento comunitário, envolvendo entidades de bairro e o movimento sindical. De acordo com estudos recentes, atualmente a cidade conta com 529 organizações da sociedade civil dos mais diferentes tipos¹.

Em termos de movimentos envolvendo organizações de bairro, na década dos anos 1970, por influência das *Comunidades Eclesiais de Base* (CEBs), iniciaram-se as primeiras ocupações de terras por parte de comunidades pobres e, como consequência disso, foram constituídas diversas associações de moradores. Esse seria o caso da fundação da *Vila Santo Operário* em 1979, na área de uma antiga fazenda, e da criação da *Associação de Moradores da Vila Santo Operário*, em 1981, entidade que rapidamente se transformou numa referência em termos de organização popular na região.

¹ Maiores informações estão disponíveis no *website* do Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSCs), disponível em: <<https://mapaosc.ipea.gov.br>>. Acesso em: 06 dez 2017.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Ademais, Canoas se destaca pelo seu papel enquanto foco de organização do movimento sindical gaúcho, especialmente no período de redemocratização. Fundado em 1960, o *Sindicato dos Metalúrgicos de Canoas* ganhou notoriedade nacional por suas vinculações com as direções dos sindicatos de trabalhadores que capitanearam as greves históricas no ABC paulista, no final dos anos setenta, assim como por sua participação na fundação da *Central Única dos Trabalhadores* (CUT), em 1983, fazendo parte do que ficou conhecido como o *novo sindicalismo brasileiro* (CATTANI, 1993; PETERSEN; PEDROSO, 2007) De acordo com Hildemar Hech (2003), o *Sindicato dos Metalúrgicos de Canoas*, principalmente nas décadas de oitenta e noventa, foi uma das principais expressões das correntes mais radicais do sindicalismo brasileiro no estado, com fortes restrições às negociações com a classe patronal, assim como às tentativas de implementação da flexibilização das jornadas de trabalho e das demissões negociadas.

Mesmo com toda essa trajetória, até os dias de hoje marcada por uma forte organização e mobilização da sociedade civil, a proposição de ampliação do envolvimento dos cidadãos com a gestão pública surgiu enquanto uma iniciativa governamental, após a vitória eleitoral de um partido político que, nos anos noventa, estava bastante vinculado à proposta de criação de orçamentos participativos.

O projeto de estimulação da participação popular, em Canoas, inicia precisamente com a vitória eleitoral do jornalista Jairo Jorge, representando o PT, nas eleições municipais de 2008. Com uma coligação eleitoral que na época poderia ser considerada ampla (PT, PPS, PP, PR, PSB e PC do B) e contando com o apoio oficial do PDT no segundo turno, o candidato petista vence a Prefeitura de Canoas com a proposta, dentre outras, de implantar o orçamento participativo na cidade. Quatro anos mais tarde, numa coligação mais ampla do que a primeira, dessa vez envolvendo dezessete partidos (PRB / PP / PDT / PT / PTB / PMDB / PSL / PR / PPS / PRTB / PTC / PSB / PV / PRP / PPL / PSD / PC do B), o Prefeito de Canoas não apenas se reelegeu como também sublinhou na campanha eleitoral, como uma das prioridades da nova gestão, o fortalecimento dos canais de participação popular na cidade, de maneira especial a consolidação de um sistema de participação popular.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Tratava-se de, no caso canoense, avançar num projeto inédito de criação de um sistema de participação cidadã na cidade, funcionando de modo a oferecer distintas ferramentas para os cidadãos opinarem e decidirem sobre aspectos relevantes das políticas públicas municipais. Inspirada num sistema de participação estadual que havia se tentado implantar no Governo Tarso Genro (2011-2015), no Rio Grande do Sul, Canoas estruturou uma proposta sistêmica baseada na existência de 13 canais de participação popular que, de acordo com indicações do governo municipal, representam cinco orientações - também chamadas de cinco ferramentas: a) planejamento; b) concertação; c) demandas coletivas; d) demandas individuais; e) informativas (PIOVESAN, 2014).

Para explicitar minimamente o sistema participativo canoense, a seguir descrevemos de modo sucinto suas instâncias. De um modo geral o sistema é organizado no sentido de: a) possibilitar a integração de distintas áreas do governo por meio de diferentes canais de participação popular; b) agilizar a demanda de serviços por parte da sociedade; c) ampliar os espaços de controle público e prestação de contas envolvendo o poder executivo, as organizações da sociedade civil e os cidadãos².



Figura 2:

Sistema de participação cidade de Canoas

Fonte: http://www.canoas.rs.gov.br/uploads/tiny_mce/images/infoo_550.jpg

² A apresentação do sistema participativo de Canoas, presente no projeto, está baseada principalmente em informações governamentais e tem um caráter essencialmente descritivo, isto é, busca informar sobre a organização do sistema.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

A. Ferramentas de Planejamento:

A.1. Congresso da Cidade

O I Congresso da Cidade foi criado em maio de 2010 e desenvolveu suas atividades ao longo de um ano, encerrando seu funcionamento em abril de 2011. Sua principal função foi estabelecer o Plano Estratégico da Cidade, esquematizando as linhas-mestras da administração municipal entre 2011-2021. Realizando aproximadamente 70 reuniões, de diferentes tipos e hierarquias (reuniões preparatórias, reuniões entre técnicos e organizações sociais, assembleias nas regiões, entre outras), o Congresso da Cidade envolveu a participação de mais de quatro mil cidadãos, elegendo 608 delegados. Entre seus principais resultados podem se apontar que foram escolhidas 43 Iniciativas Estratégicas, desdobradas em 104 Ações Estratégicas.

A.2. Plano Plurianual Participativo

Os planos plurianuais, de acordo com a Constituição Federal de 1988, são mecanismos visando estabelecer diretrizes, objetivos e metas a serem efetivados pelo ente governamental no transcorrer de quatro anos, envolvendo despesas de capital e outras relativas aos programas de duração continuada. No Governo Lula foi implementado o primeiro plano plurianual em nível nacional, a partir de 2004, trazendo inovações tanto em termos dos seus eixos estratégicos quanto na sua forma de elaboração. Sobre isso é possível destacar:

A segunda mudança importante do PPA Brasil de Todos foi a introdução da participação social em seu processo de elaboração. De forma inovadora, foi o primeiro PPA com participação social no planejamento federal brasileiro. Foram feitos diálogos nacionais com entidades representativas da sociedade civil e realizados 27 Fóruns Estaduais de Participação Social no PPA. Além disso, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instância com muito prestígio no governo à época, também discutiu o plano (OLIVEIRA, 2013, p. 28).

Inspirados nessa experiência, em nível municipal foram implantados planos plurianuais participativos em várias cidades brasileiras, como foi o caso de Canoas. Já tendo realizado duas edições do mesmo (2010-2013; 2014-2017), a proposta tem passado pela realização de assembleias municipais com a finalidade de definir as prioridades estratégicas da cidade: o ponto de partida foi – pelo menos, nas edições anteriores – a apreciação de uma proposição inicial do governo, baseada na apresentação de 10 eixos-temáticos, onde estão inseridas 50 propostas de política urbana.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

A.3 Planos Setoriais

Os planos setoriais foram desenvolvidos, num primeiro momento, a partir de reuniões regionais abertas convocadas pela Prefeitura. Nelas, técnicos do poder público realizam diagnósticos e assessoram cidadãos nas suas proposições de projetos e de políticas públicas a serem apresentadas no orçamento participativo. De modo semelhante, num segundo momento são realizados debates visando elaborar planos setoriais estratégicos, específicos para as áreas de segurança, educação e saúde, redundando num conjunto de assembleias locais que, por fim, derivam numa conferência nacional dos planos setoriais estratégicos.

B. Ferramentas de Concertação:

B.1. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)

O CDES era formado por 50 lideranças da cidade, indicadas pelo Prefeito, e realizava reuniões bimestrais, possuindo como principal função assessorar o poder executivo no debate sobre temas centrais da administração pública, muito especialmente a produção de definições estratégicas como, por exemplo, questões vinculadas ao relacionamento com o funcionalismo público, desenvolvimento municipal, políticas municipais de segurança pública, entre outros. Os conselhos de desenvolvimento foram uma experiência que surgiu na Europa, especialmente a partir do final dos anos setenta, e rapidamente disseminou-se por diversos países. A proposta frequentemente é apresentada como um espaço no qual os representantes de diferentes estratos da sociedade são inseridos nas discussões a respeito do planejamento governamental. No Brasil, em 2003, foi criado o CDES em nível nacional, mas velozmente a proposta se difundiu por diversos estados da federação (DANERIS, 2012). Atualmente, Canoas foi um dos raros exemplos de constituição de um CDES em nível municipal no Brasil.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

B.2. Casa dos Conselhos

A casa dos conselhos é o espaço no qual estão sediados os 32 conselhos municipais atualmente existentes na cidade e desenvolvem suas principais atividades visando potencializar esse espaço físico enquanto um ambiente de articulação entre as diversas atividades conselhistas.

C. Ferramentas de Demandas Coletivas:

C.1. Orçamento Participativo

O orçamento participativo foi desenvolvido inicialmente no Brasil, na cidade de Porto Alegre, em 1989, rapidamente tendo se expandido para outros países, obtendo reconhecimento internacional como uma das principais ferramentas de empoderamento da população em nível local (ABERS, 2000; ALLEGRETTI, 2003; SINTOMER; RÖCKE; HERZBERG, 2016).

Existem diferentes maneiras de organizar orçamentos participativos. No caso de Canoas ele foi estruturado a partir de quatro quadrantes organizacionais da cidade (Sudoeste, Sudeste, Nordeste e Noroeste), posteriormente subdivididos em 15 microrregiões. Sua dinâmica estava baseada na realização de duas rodadas de assembleias populares e subsequente votação de demandas em urna. Aproximadamente 40% dos recursos livres para investimentos eram votados e decididos pela população.

C.2 Plenárias Serviços Públicos

Eram plenárias de prestação de contas e avaliação dos serviços públicos com a presença obrigatória do Prefeito, assim como dos demais integrantes do primeiro escalão do executivo municipal. Realizadas anualmente, em duas edições, desdobraram-se em quatro assembleias nas respectivas macrorregiões – quadrantes – da cidade. Nessas reuniões a população e o governo avaliavam o funcionamento dos serviços públicos e, conjuntamente analisavam a possibilidade de soluções para os problemas apresentados. No ano de 2016 foi realizada a décima segunda edição dessas plenárias.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

C.3 Polígonos Empresariais

São regiões delimitadas da cidade - cinco polígonos empresariais - que reuniam as indústrias e comércios presentes no território do município. Nelas o governo municipal realizava reuniões anuais com os empreendedores, visando criar condições para estimular o desenvolvimento local. Para incrementar o debate e, especialmente, buscar soluções que envolvem diversos setores governamentais, instituiu-se um Comitê Executivo dos Polígonos Empresariais formado por representantes das seguintes secretarias municipais: Desenvolvimento Econômico; Fazenda; Obras; Serviços Urbanos; Segurança Pública e Cidadania; Desenvolvimento Urbano e Habitação; Transportes e Mobilidade; Meio Ambiente. Também são constantes no comitê representantes do Gabinete do Prefeito, Escritório de Engenharia e Arquitetura, Instituto Canoas XXI e Procuradoria Geral do Município.

C.4. Bairro Melhor

O projeto visava estimular a que os cidadãos utilizem parcela do IPTU, pago para o poder público, para financiar projetos que considerem de interesse da comunidade. Como pré-requisito os projetos apresentados devem estar apoiados por entidades comunitárias ou associações da sociedade civil de modo a que, caso sejam aprovados, os mesmos possam ser geridos de forma cooperativa, envolvendo o poder público e a comunidade. Os projetos apresentados seguem o cronograma de um edital específico e são avaliadas por uma comissão especial para seleção das propostas

D. Ferramentas de demandas individuais

D.1. Prefeitura na Rua

Transferência do Gabinete do Prefeito, todos os sábados, para alguma das ruas que forma o circuito urbano da cidade. Nessa atividade o chefe do poder executivo, junto com os secretários municipais, atendia a população e realizava despachos que integravam a rotina diária da administração.



XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

D.2 Prefeito na Estação

Todas as quintas-feiras, das 06:30 até 08:30, o Prefeito atendia a população numa das estações que conformam a linha de trem que cobre a cidade de Canoas (TREMSURB).

D.3 Audiências Públicas

O Prefeito reservava todas as segundas-feiras, no turno da tarde, para a realização de audiências públicas com qualquer cidadão que previamente tenha agendado reunião.

E. Ferramentas colaborativas

E.1. Ágora

É uma ferramenta virtual que visa, ao mesmo tempo, seria um canal que agilizava o fluxo de informações entre a população e o poder público, como também estabelecia um diálogo visando democratizar as atividades da administração e mobilizar os cidadãos para a busca de soluções conjuntas para os problemas da cidade. Até 2014 foram contabilizados mais de 105 mil acessos à Ágora, sendo que boa parte dos mesmos estiveram vinculados à participação em algum dos debates públicos organizados de maneira virtual.

Em termos dos resultados alguns indicadores apontam para o êxito da proposta de Canoas, notadamente em termos do envolvimento da população com a proposta e o compromisso da prefeitura com a sua execução.

Tabela 3:

Ações do Sistema Participativo Canoas – 2009/2016

Orçamento Participativo	5 edições, 102.987 pessoas já votaram. Maior índice brasileiro de participação: 10% dos eleitores de Canoas votam no OP.
Prefeitura na Rua	277 edições com mais de 29.000 atendimentos.
Prefeito na Estação	87 edições com 5.225 atendimentos.
Audiências Públicas	221 edições com 3.302 atendimentos.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Plenárias de Serviço Público	12 edições com participação de 9.827 pessoas e 5.367 demandas.
Ágora em Rede	52 edições com 9.357 usuários cadastrados.
Polígonos Empresariais	238 empresas cadastradas em 6 polígonos.
Bairro Melhor	Executados R\$ 200 mil reais em obras.
Plano Plurianual Participativo	Foram realizados o PPA 2009 com 2.782 participações e o PPA 2014 com 1.608 participações.
Planos Setoriais	Foram realizadas 8.500 contribuições pelos 2.500 participantes.
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social:	Foram realizadas 41 edições com 30 convidados especiais a cada reunião.

Fonte: Elaboração dos autores.

V. Conclusões

De um modo sintético pode-se dizer que o sistema de participação de Canoas apresentou um conjunto de ferramentas que o diferenciam de outras experiências participativas, inclusive em nível internacional, e representa um tema de análise que enriquece a produção científica no campo das democracias participativas. O sistema esteve em pleno funcionamento até o ano de 2016, quando houve eleições municipais e um novo Prefeito assumiu o comando da cidade a partir de janeiro de 2017.

Mesmo obtendo um importante apoio da população, assim como efetivando importantes ações em termos da participação popular, a proposta de um sistema participativo na cidade de Canoas acabou sendo derrotada nas urnas. Entre as primeiras ações do novo mandatário esteve a dissolução do sistema participativo, demonstrando o distanciamento que ainda existe entre os processos participativos em nível da gestão pública e a participação eleitoral.



XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017
3 - 8 Diciembre / Montevideo
Las encrucijadas abiertas de América Latina
La sociología en tiempos de cambio

VI. Bibliografía

- Abers, R. (2000). *Inventing Local Democracy*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- Allegretti, G. (2003). Il Bilancio Partecipativo in Indonesia: un contributo a una graduale democratizzazione del territorio. *Quale Stato*, (3), 126-139.
- Avritzer, L. (2008). Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14 (1), 43-64.
- Barber, B.(2003). *Strong Democracy*. Berkeley: University of California Press.
- Cameron, M. Hersberg, E. Sharpe, K. (2012). *Voice and consequence. Direct participation and democracy in Latin America*. I ____; ____; _____. Ed. New institutions for participatory democracy in Latin America. New York: Palgrave MacMilan.
- Cattani, A. (1993). Movimento sindical o permanente desafio da renovação. *Ensaio FEE*, 14 (2), 667-686.
- Cunningham, F. (2009). *Teorias da Democracia*. Porto Alegre: Artmed.
- Dagnino, E. Oliveira, A. Panfichi, A. (2008). Democratic innovation in Latin America: a first look at the Democratic Participatory Project. In: Raventós, C. (Org.). *Democratic innovation in the South* (27-46). Buenos Aires: CLACSO.
- Danéris, M. T. (2012). *A gênese do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul e a esfera pública institucionalizada*. Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, Brasil.
- Dryzek, J. et. al. (2003). *Green States and Social Movements*. New York: Oxford University Press.
- Evans, P. (2005). Counter hegemonic Globalization. Transnational social movements in the contemporary global political economy. In: Janosky, T. et al. *Ed. The Handbook of Political Sociology* (pp. 655-670). New York: Cambridge University Press.
- Gurza Lavallo, A. Houtzager, P. Castelo, G. (2006). Representação política e organizações civis. Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21 (60), 43-66.



**XXXI CONGRESO ALAS
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

- Hech, H. L. (2003). *As estratégias sindicais metalúrgicas nos anos 90: um estudo no ABC Paulista e na Região Metropolitana de Porto Alegre*. Tese de Doutorado, Curso de Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, Brasil.
- Held, D. (2006). *Models of democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Lipjhardt, Arend. (1984). *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press.
- McPherson, C. B. (1979). *A democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Noll, M. I. Trindade, H. (2004). *Estatísticas eleitorais do Rio Grande da América do Sul (1823/2002)*. Porto Alegre: UFGRS.
- Oliveira, V. (2013). Participação social nos planos plurianuais do Governo Federal: uma história recente. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, 3(1), 24-43.
- Pateman, C. (1992). *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Petersen, V. Pedroso, E. (2007). Movimentos sociais urbanos. In: Gertz, R. *República: da revolução de 30 à ditadura militar*. Passo Fundo: Mérito.
- Piovesan, C. (2014). O sistema participativo de Canoas. In: Instituto Municipal de Administração Pública. (Org.). *Estado, Planejamento e Administração Pública no Brasil* (Vol. 1, pp. 95-103). Curitiba: IMAP.
- Ranincheski, S. (1998). *História, poder local, representação: a Câmara de Vereadores de Canoas*. Canoas: La Salle / Câmara Municipal, 1998.
- Romão, W. Martelli, C. (2013). Estudos sobre as instituições participativas: o debate sobre sua efetividade. *Pensamento e Realidade*, ano XVI, 28(1), 124-143.
- Santos, B. de S. (2006). *Theory, Culture & Society*, 23(2-3), p. 393-399.
- SANTOS, P. R. dos. (2016). Inovações participativas, diálogo social e construção de consensos. *RAP*, 50(3), 501-511.
- Schumpeter, J. (1984). *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Sintomer, Y. Rocke, A. Herzberg, C. (2016). *Participatory Budgeting in Europe*. New York: Routledge.
- Wainwright, H. (2003). *Reclaim the State: experiments in popular democracy*. London: Verso.