

Planejamento estratégico e planejamento participativo na gestão municipal: o caso do município de Porto Alegre — gestão 1989-93*

Gilnei Luiz de Moura**

Sumário: 1. Introdução; 2. Processo decisório e planejamento; 3. Planejamento estratégico; 4. Planejamento participativo; 5. Caracterização demográfica, econômica, política e social do município de Porto Alegre; 6. História e caracterização do planejamento estratégico e do planejamento participativo realizados em Porto Alegre; 7. Análise; 8. Considerações finais.

Palavras-chave: planejamento; planejamento estratégico; planejamento participativo; administração municipal.

Este artigo parte da premissa de que a administração da Frente Popular em Porto Alegre, RS (1989-92) representou um novo modelo de administração pública participativa, cujos princípios básicos foram endossados pelos resultados das eleições para prefeito de 1992 naquele município. Assim, o processo de planejamento dessa administração foi analisado pelas perspectivas estratégica e participativa. As conclusões principais são: o processo de orçamento participativo iniciado em 1989 pode ser considerado um tipo de planejamento participativo; o planejamento estratégico situacional iniciado em 1991 foi certamente uma forma de planejamento estratégico; o programa Porto Alegre Mais — Cidade Constituinte, que começou em 1992, pode ser considerado uma combinação dos dois tipos de planejamento. Em resumo, a administração da Frente Popular buscou consolidar um processo de planejamento simultaneamente participativo e estratégico, para garantir que os cidadãos de Porto Alegre pudessem monitorar e colaborar com o governo, tirando proveito tanto dos próprios conhecimentos quanto daqueles dos técnicos da prefeitura.

Strategic planning and participative planning in public management: the case of the city of Porto Alegre (1989-93)

This paper is based upon the premise that the Popular Front administration represented a new model of participatory public administration in Porto Alegre, whose basic principles were endorsed by the results of the 1992 elections for that city's mayor. Therefore, that administration's planning process was analyzed both under the participatory and strategic lights. The main conclusions are: the participatory budgeting process initiated in 1989 can be considered as a type of participatory planning, the situational strategic planning, which begun in 1991, was certainly a kind of strategic planning; the Porto Alegre Mais — Cidade Constituinte program, which started in 1992, can be considered a combination of both types. In short, the Popular Front administration tried to consoli-

* Artigo recebido em out. 1996 e aceito em mar. 1997, baseado em dissertação de mestrado defendida, em mar. de 1995, no curso de pós-graduação em administração da UFSC. Essa dissertação também fez parte do Programa de Apoio à Administração Pública (PAP), convênio Enap/Capes.

** Mestre em administração pelos CPGA da UFSC, assessor de pós-graduação, coordenador do curso de administração e professor da Universidade de Cruz Alta (Unicruz).

date a simultaneously participatory and strategic planning process, in order to guarantee that the citizens of Porto Alegre could monitor and collaborate with their government, profiting both from their own knowledge and that of the government's technical staff.

1. Introdução

Este artigo pretende oferecer uma visão límpida da necessidade de se ter um “planejamento simbiótico”, pelo menos na área pública, que seja um resultado da associação do planejamento estratégico com o planejamento participativo, com um enfoque especial na área pública. Como bem aponta Souto-Maior (1990-92:1), “o fracasso generalizado da administração pública e planejamento governamental brasileiros, em todos os níveis, reside em boa parte na falta de estratégias e participação dos cidadãos nas decisões que lhes (*sic*) afetam”.

Por essa ótica, faz-se necessário esclarecer que este artigo adotará a abordagem de planejamento público, conjuntamente com as dimensões de planejamentos estratégico e participativo, salientando-se que a esfera pública que será analisada é a municipal. Nesse sentido, o objetivo geral deste artigo consiste em resgatar o processo de planejamento da administração da Frente Popular, no município de Porto Alegre, no período de 1989 a 1993, a partir de um referencial teórico de planejamentos estratégico e participativo. Em termos específicos, espera-se apresentar uma análise das implicações do emprego do planejamento estratégico sem o planejamento participativo, e vice-versa, como instrumentos de apoio à administração municipal de Porto Alegre, bem como um exame dos avanços e as limitações encontradas pela prefeitura daquela cidade, no período 1989 a 1993, na utilização seja do planejamento estratégico, seja do planejamento participativo, como instrumentos de apoio à sua gestão.

2. Processo decisório e planejamento

No mundo liberal democrático, as duas questões que mais chamam a atenção em relação ao processo decisório na política talvez sejam (Lindblon, 1980:8):

- a) qual sua eficácia na solução de problemas? Como tornar as políticas mais efetivas, na solução concreta de problemas sociais?
- b) como torná-lo sensível ao controle popular?

É como resposta às questões que ora foram levantadas que surge a figura do planejamento, não apenas como um instrumento de análise (racional), mas, sobretudo, como um instrumento (político) que permite ou impede a democracia. Dessa

forma, entenda-se planejamento como o processo pelo qual um ator (pessoa ou organização) seleciona um curso de ação (conjunto de meios) para atingir seu fim, sendo considerado “bom planejamento aquele em que os meios propostos provavelmente atingem o fim, ou maximizam as chances de atingi-los. A melhor adaptação dos meios aos fins pode ser alcançada através de um processo de escolha racional” (Banfield, 1962:1)

Em quase todo o mundo, mas, sobretudo, no Terceiro Mundo, como bem coloca Souto-Maior (1994:2), o planejamento governamental “tornou-se um fim em si mesmo. Isto é, passou a ser uma atividade de tecnocratas, cuja preocupação maior era e em muitos países ainda é de produzir documentos volumosos, cheios de tabelas, gráficos e mapas, que hoje preenchem as prateleiras das estantes governamentais, mas cujo índice de realização de metas é baixíssimo. O planejamento não teria sido a solução — seria parte do problema”.

Somada a essa conjuntura, “a crise econômica e política que levou à desintegração do regime militar criou também condições favoráveis para a discussão de novos modelos de gestão urbana no Brasil, sobretudo a partir de 1979” (Gondim, 1988:6). Neste contexto, surge o planejamento participativo, como forma, talvez de incorporar o espírito de prestação de contas (*accountability*), que, segundo Frederich Mosher, é sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: como um conceito oposto à responsabilidade subjetiva, mas não necessariamente incompatível com ela (Campos, 1990).

Como já foi salientado anteriormente, não se busca qualquer das formas (estratégica ou participativa) puras em si para a área pública; o que se deseja e se faz necessário é a simbiose dessas duas formas. Dessa forma, será obtida uma continuidade das ações que interessam à comunidade, fazendo com que “as iniciativas de desenvolvimento não oscilem de acordo com a personalidade de um governo, mas sigam uma linha contínua definida pelas necessidades básicas da população” (Dowbor, 1987).

Atualmente existe, ainda que em desenvolvimento, uma nova proposta de planejamento que vem ao encontro da simbiose pretendida no parágrafo anterior. Essa proposta, desenvolvida e aprimorada por Souto-Maior, é denominada planejamento estratégico participativo (PEP).¹

Feitas as considerações necessárias a respeito do processo decisório e do planejamento na área pública, urge que se defina sob quais modelos teóricos de planejamento estratégico e planejamento participativo se rege este artigo, ou seja, faz-se imprescindível que se defina a lente com que se avaliou a situação desejada.

¹ A partir da abordagem de planejamento participativo de Bryson, Souto-Maior (1990-92) desenvolveu o PEP, incorporando técnicas de participação especialmente adaptadas às características sociais, econômicas e, sobretudo, culturais do Brasil. Souto-Maior (1994:2) afirma que “o PEP é inovador tanto com relação à introdução explícita de canais da participação cidadã (democracia), como com relação ao desenvolvimento de procedimentos de análise e síntese comprovadamente eficientes e eficazes, garantindo além da transparência nos processos (ética), a satisfação da sociedade com os resultados (efetividade)”.

Sendo assim, optou-se pelas abordagens de Matus e Bryson, como pontos de referência ao planejamento estratégico, e pelos modelos de Prates e Andrade, e Castro, no que se refere ao planejamento participativo.

3. Planejamento estratégico

Optou-se basicamente pelas abordagens de Matus e Bryson para análise do planejamento estratégico no município de Porto Alegre, por ter havido a indicação, pelos contatos preliminares, de que o modelo adotado em Porto Alegre tinha sido o de Matus. No que tange ao modelo de Bryson, este foi o pioneiro no desenvolvimento de uma abordagem de planejamento estratégico para aplicação às organizações públicas e sem fins lucrativos, motivo mais do que suficiente para se justificar o uso dessa abordagem.

O modelo de planejamento estratégico de Matus, também conhecido por planejamento situacional ou planificação situacional, consiste em um planejamento dirigido à área pública, e surgiu como uma oposição ao planejamento normativo.² Enquanto este último considera que a variável sujeito é independente da variável objeto e que esta é um sistema que segue comportamentos predeterminados, o planejamento situacional de Matus considera que as variáveis (sujeito e objeto) coexistem num mesmo sistema, no qual desaparece a distinção entre o sujeito que planeja e o objeto planejado, pois o sujeito está dentro do objeto e o objeto, por sua vez, contém outros sujeitos que planejam.

Considerando-se que o planejamento é uma ação social intencional e reflexiva, e que pode ser uma ação interativa (*eu e tu* na situação/planejamento situacional) ou uma ação não-interativa (*eu e o sistema*/planejamento normativo), tem-se que, se o planejamento escolher o caminho da ação interativa, terá as seguintes etapas: definição de estratégias conflitivas ou cooperativas; definição de estratégias comunicativas; definição de ações abertamente estratégicas — puramente conflitivas, puramente cooperativas e mistas; definição de ações ocultamente estratégicas — engano calculado e engano inconsciente (Matus, 1989c).

Na abordagem matusiana, o centro da preocupação estratégica é a análise da viabilidade do “deve ser”, mas esse cálculo é, ao mesmo tempo, análise de viabilidade do “fazer” — o momento tático-operacional — e do que pode e não pode ser viável na situação imediata anterior, o momento explicativo (M1). Desta maneira, o problema da viabilidade está presente em todos os momentos no processo de planejamento, mas é dominante no momento estratégico (Matus, 1989a:512).

² O uso desse termo pode estar sujeito a críticas, pois mesmo o planejamento de Matus é normativo, como qualquer outro planejamento, na medida em que possui uma dinâmica estruturada e trabalha seqüencialmente em busca da definição e obtenção de objetivos preestabelecidos.

Em outras palavras, deve-se considerar ao menos três tipos de restrições: “as de recursos de poder político, as de recursos econômicos e as de capacidades organizativas e institucionais” (Matus, 1989b:68).

Bryson (1989), assim como Matus, desenvolveu um modelo de planejamento para organizações públicas e sem fins lucrativos, entretanto com uma metodologia diferenciada, que consiste em sete passos:

- a) chegar a um acordo e iniciar um processo de planejamento estratégico (tomadores de decisão internos e talvez externos com líderes de opinião);
- b) identificar os mandatos da organização (delimitar as atribuições e competências da organização);
- c) clarificar a missão e os valores da organização (definir os propósitos maiores da organização/identificar *stakeholders*);³
- d) fazer a análise Swot — do ambiente externo (identificação das oportunidades e das ameaças); do ambiente interno (identificação dos pontos fracos e pontos fortes da organização);
- e) identificar as questões estratégicas com as quais a organização se defronta;
- f) formular estratégias para gerenciar as questões estratégicas (ações estratégicas a curto, médio e longo prazos);
- g) estabelecer uma visão organizacional efetiva para o futuro.

Dentro dessa metodologia, cabe ressaltar que uma das partes mais importantes, não desmerecendo qualquer outra, é a da elaboração das questões estratégicas. Não somente elas são vitais para que a organização mantenha e melhore sua capacidade operacional, como também é a identificação delas que direciona o município para ações verdadeiramente importantes para sua sobrevivência, prosperidade e efetividade. A questão estratégica é definida como “uma escolha política fundamental que afeta os mandatos, a missão, os valores, produtos ou serviços da organização, assim como seus clientes, usuários, custos, financiamento, organização e/ou administração” (Bryson, 1988:139).

Verifica-se que tanto a abordagem de Matus quanto a de Bryson levam em consideração o aspecto político do planejamento estratégico, assim como consideram o planejamento estratégico como um meio, e não um fim em si mesmo, voltado para a ação estratégica. Além do mais, ambas as abordagens possibilitam a reorientação das estratégias à medida que vão sendo implementadas e avaliadas.

³ Grupos de influência, qualquer pessoa, grupo ou organização que podem exigir atenção, recursos ou resultados da organização, ou são afetados por esses resultados.

São flexíveis, como também tentam projetar uma “imagem-objetivo”, ou uma “visão organizacional efetiva”, reconhecendo o valor deste constructo no sentido de dar direção ao esforço das organizações. Além de envolverem o pensar, envolvem o fazer, isto é, a ação.

4. Planejamento participativo

O planejamento participativo é uma abordagem bastante nova, com menos de 20 anos. Basicamente, esse tipo de planejamento deve responder a algumas perguntas básicas, como instrumento de apoio ao desenvolvimento municipal:

“a) como conciliar os objetivos presumidamente técnicos do planejamento com os interesses das comunidades e populações atingidas?

b) como assegurar a participação e representação política dos beneficiários?

c) como acoplar a nova arena de participação, que se abre com o modelo participativo, aos mecanismos clássicos de representação política?

d) como reduzir os riscos de cooptação política ampliados pela filosofia participativa do modelo?” (Prates & Andrade, 1985:132).

Escolheu-se trabalhar com essas abordagens, porque cada uma delas trata especificamente de uma fase do planejamento participativo. Prates e Andrade tratam do caráter explicativo desse tipo de planejamento, Castro trabalha com o caráter normativo, Souto-Maior e Gondim buscam trabalhar um elo entre esses dois aspectos, tratando especificamente do como planejar, operacionalizar, e do porquê de se analisar esse tipo de planejamento.

Prates e Andrade desenvolvem uma matriz analítica, que leva a uma tipologia com três modelos de planejamento participativo, na qual consideram que se deve distinguir o conceito de participação em duas fases fundamentais do planejamento: a de elaboração e a de implementação. Na fase de elaboração, a participação é vista como um objetivo geral dos planos, no sentido de fazê-los efetivos como instrumentos redistributivos para as comunidades de baixa renda. Na fase de implementação, o objetivo da participação transparece na tentativa de inclusão de “representantes” da população, planejada no interior do processo executivo do plano, pela criação de canais institucionalizados.

Prates e Andrade (1985:140) ressaltam que “a crítica imediata a esta estratégia é que ela é essencialmente manipulativa, uma vez que as premissas decisórias dos programas permanecem centralizadas no ápice da estrutura burocrática do estado, ficando a participação, enquanto forma de descentralização do poder, apenas no ‘como fazer’. Se do lado empírico a crítica pode ser válida, dependendo, evidentemente, de cada caso específico, do lado teórico ela é problemática”.

Feita essa ressalva, tem-se que há duas dimensões analíticas na matriz sugerida por Prates e Andrade (1985): uma que diz respeito ao tipo de participação que caracteriza o modelo de planejamento (induzida ou espontânea) e outra que se refere ao arranjo institucional que relaciona o sistema de planejamento com a comunidade (incorporativo ou autônomo). A partir da definição dessas dimensões, é possível realizar uma identificação preliminar da trajetória da estratégia participativa no município.

O cruzamento dessas duas dimensões produz uma tipologia que apresenta padrões para a análise dos problemas de planejamento participativo, que pode ser representada por uma matriz (arranjo institucional *versus* participação), na qual cada modelo representa uma categoria tipológica específica:

- a) modelo 1 — incorporativo de participação induzida;
- b) modelo 2 — incorporativo de participação espontânea;
- c) modelo 3 — autônomo de participação espontânea.

Tratando-se de Castro (1989:25), tem-se que o planejamento participativo é um método composto por três elementos inter-relacionados: a natureza do que se quer, a teoria que sustenta a definição do caminho e os mecanismos e instrumentos que serão utilizados. Além desses elementos, o planejamento participativo compreende também três aspectos inter-relacionados: o fazer (a prática da participação), o saber (a teoria necessária para que a prática seja consciente e autogerida) e o saber-fazer (as metodologias, os mecanismos e os instrumentos que garantam chegar-se a praticar o fazer consciente do planejamento).⁴

Por meio da caracterização tipológica de Prates e Andrade e da abordagem de Castro, nota-se que a questão de relacionamento Estado *versus* comunidade é crucial ao sucesso do planejamento participativo. Este planejamento tem na dimensão política sua característica básica, que o distingue dos demais tipos de planejamento. Como bem salientam Prates e Andrade (1985:147), “não basta planejar com eficiência e eficácia, produzindo decisões que levem a uma alocação ótima dos recursos escassos e atendam a imperativos da equidade social. É preciso ir mais além, envolvendo as comunidades beneficiárias do planejamento tanto na elaboração quanto na implementação do plano”.

De acordo com Souto-Maior (1985:91), “a avaliação de qualquer política governamental pode ser feita antes, após, ou durante sua implementação; entretanto,

⁴ Na realidade, Castro trata do método de gestão municipal participativa (GMP); considera-se aqui o planejamento participativo como sinônimo desse método, por isso optou-se por adotar o termo planejamento participativo, em vez do método GMP.

qualquer que seja o tempo escolhido, ela deve ser feita baseada em critérios explicitamente definidos”.

Como este artigo trata também da avaliação de um processo de planejamento participativo ocorrido em Porto Alegre, achou-se por bem fazer uso desses critérios como forma de complementar os instrumentais oferecidos por Prates e Andrade, e Castro, pois tais critérios oferecem “a vantagem de refletirem simultaneamente os valores associados com uma sociedade democrática e pluralista, e os objetivos normalmente associados com propostas de participação dos cidadãos na administração e no planejamento” (Souto-Maior & Gondim, 1992:6).

Num estudo recente, Souto-Maior e Limeira (1993) reagruparam esses critérios em dois conjuntos:

- a) critérios relacionados com a ética (equidade e pluralismo) e os princípios democráticos (representatividade, legitimidade e responsabilidade);
- b) critérios relacionados com eficiência (racionalidade e previsibilidade) e eficácia (continuidade e progressividade).

Gondim alerta ainda sobre uma questão problemática, muito freqüente quando do uso de metodologias participativas nas gestões públicas: trata-se de uma espécie de jogo de “cabo-de-guerra” entre a comunidade e os técnicos do poder público. Algumas vezes, acontece que “não se reconhece, no planejamento participativo, nenhum papel específico para os técnicos. Estes deveriam limitar-se a incorporar no plano diretor as propostas e soluções indicadas pela população, que saberia, melhor do que ninguém, identificar e equacionar os problemas do seu bairro e da sua cidade” (Gondim, 1991:22); nesse caso, ter-se-ia a participação sem o planejamento.

Por outro lado, e com uma freqüência maior, os técnicos consideram a participação popular como “desnecessária ou mesmo prejudicial, pois a interferência de pessoas sem formação adequada prejudicaria a qualidade e o bom andamento dos trabalhos de elaboração do plano diretor. Os prejuízos seriam decorrentes tanto do enfraquecimento do papel dos técnicos — que não mais deteriam o controle do processo —, como do predomínio de interesses imediatistas — clientelistas ou corporativistas — defendidos pelos movimentos sociais e grupos populares. Alega-se que estes não têm o necessário preparo e a autonomia política para escapar à manipulação de políticos locais, ao mesmo tempo que lhes faltaria competência para contribuir substantivamente para os trabalhos” (Gondim, 1991:22).

De acordo com Gondim (1991:22-3), “a atitude dos técnicos quanto à participação popular tem, pois, oscilado “entre a arrogância tecnocrática e a idealização política do povo”, como constatou Dowbor (1987:9). Contudo, para a formulação de uma metodologia que incorpore a participação popular no planejamento, é preciso superar tanto uma quanto outra visão.

5. Caracterização demográfica, econômica, política e social do município de Porto Alegre

O município de Porto Alegre, com uma área de 489km², está localizado na região leste do estado do Rio Grande do Sul (no Sul do Brasil), numa altitude de 10m, com uma latitude de 30° 1'53" S e uma longitude 51° 13'19" W. Conta, atualmente, com aproximadamente 1,35 milhão de habitantes (1.356.104 moram em Porto Alegre e 2 milhões ali circulam diariamente), sendo 1.345.363 habitantes na área urbana e 10.741 na área rural (FEE Siegfried Emanuel Heuser, 1988:31). Até 1981, os 45.196ha do município estavam assim distribuídos: 20.190,45ha na área urbana de ocupação intensiva, 12.553,90ha na área de ocupação extensiva e 12.451,65ha na área rural.

Porto Alegre pode ser considerada uma grande metrópole, possuindo uma vasta região metropolitana, que conta atualmente com 28 municípios e 3,1 milhões de habitantes. A cidade responde por 43% da atividade econômica do Rio Grande do Sul (*Zero Hora*, 1993:2), além de ser considerada a 10ª cidade mais populosa do país, e a 11ª do Mercosul, concentra 14% da população do estado. No que diz respeito à política, seu prefeito no mandato 1993-96 era Tarso Genro. O prefeito do mandato 1989-92, período que também interessa a este artigo, foi Olívio Dutra, que, assim como Tarso Genro, é proveniente do Partido dos Trabalhadores, que compõe a Frente Popular.

Porto Alegre está dividida em 16 regiões, com a distribuição populacional constante do quadro 1.

Quadro 1
Regiões de Porto Alegre e suas respectivas populações em 1993

Região	População	Região	População
1 - Ilhas	5.163	9 - Glória	41.969
2 - Humaitá	54.097	10 - Cruzeiro	53.930
3 - Leste	102.329	11 - Cristal	29.215
4 - L. Pinheiro	38.480	12 - Centro-Sul	113.420
5 - Norte	89.243	13 - Extremo-Sul	23.748
6 - Nordeste	51.785	14 - E. da Baltazar	139.848
7 - Partenon	126.480	15 - Sul	41.416
8 - Restinga	35.270	16 - Centro	306.595

Fonte: Administração Popular de Porto Alegre, 1993.

Conforme dados da Secretaria Municipal do Planejamento, o município de Porto Alegre (1993) conta com 60% (650 mil pessoas) da população cursando até a 5ª série, 11% são analfabetos e 10% têm nível superior, sendo que o número de crianças e adolescentes em idade escolar é de 183.112 (13,13%) e a expectativa de vida da população é de 70 anos.

6. História e caracterização do planejamento estratégico e do planejamento participativo realizados em Porto Alegre

Com relação ao planejamento estratégico, tudo indica que foi seguida a abordagem de Matus, a qual, apesar de iniciada em 1991, só foi colocada em prática no último ano do governo Olívio Dutra, ou seja, 1992. Ao que aparenta, o programa Porto Alegre Mais — Cidade Constituinte, iniciado no governo Tarso Genro, em 1993, estaria retomando o planejamento estratégico, no que diz respeito à definição dos quatro eixos temáticos básicos, que poderiam ser chamados de questões estratégicas, para as discussões e decisões norteadoras da gestão de Porto Alegre:

- a) reforma e desenvolvimento urbano;
- b) circulação e transportes;
- c) desenvolvimento econômico;
- d) financiamento da cidade.

Todavia, essas questões também servem ao planejamento participativo, pois as discussões e decisões são efetuadas em grupos de trabalho (GTs) do programa Porto Alegre Mais — Cidade Constituinte. Neste ponto há que se lembrar que o programa expressou a “vontade política da Prefeitura Municipal de Porto Alegre de aprofundar a experiência de participação da cidadania iniciada no primeiro governo da Administração Popular” (Porto Alegre, 1993:2). Neste sentido, os quatro eixos básicos apresentados foram decorrentes dos seguintes pontos:

- a) apropriação da cidade por seus moradores e usuários;
- b) redistribuição de renda na cidade;
- c) priorização de políticas públicas em favor dos marginalizados e excluídos;
- d) democratização das relações Estado/sociedade.

Além deste aspecto de participação, o município de Porto Alegre, desde o primeiro ano do governo Olívio Dutra (1989), vem utilizando a metodologia do orçamento participativo, legitimando a forma de governo da administração da Frente Popular, como forma de inverter as prioridades no investimento dos recursos públicos, que até então beneficiavam uma parcela limitada da população (Peireira & Prates, 1992:26).

7. Análise

Componente estratégico

Com base nos modelos normativos de Matus e de Bryson,⁵ pode-se constatar que não houve um acordo entre a prefeitura de Porto Alegre e seus *stakeholders* para iniciar qualquer um dos três processos de planejamento. O planejamento participativo talvez seja o que mais se aproximou desse acordo, porém de modo informal, pois era um compromisso de campanha. Nesse ponto, talvez se configure um acordo, mas também é falho, porque desconsiderou outros possíveis *stakeholders*. Os processos estratégicos, em geral, falham nesse acordo, pois consideram apenas o Executivo e o corpo técnico. Todavia, apesar dessa interpretação, deve-se ter claro que não houve esse acordo, pois a decisão pela adoção desses processos de planejamento foi de responsabilidade exclusiva do Executivo da prefeitura de Porto Alegre.

Componente participativo

Com base na matriz de Prates e Andrade, nos critérios de avaliação de Souto-Maior e no modelo de Castro, pode-se verificar os pontos destacados a seguir.

- O orçamento participativo adotado em Porto Alegre durante a gestão 1989-93 possibilitou a participação equitativa e plural de todos (comunidade e população) potencialmente afetados pelo planejamento, ou seja, o orçamento participativo, se for avaliado pelos critérios relacionados com a ética, terá uma avaliação positiva, sendo considerado como eticamente correto.

Pessoas menos inteiradas do processo, num primeiro momento, podem pensar que, por apenas os delegados e conselheiros terem direito a voto nas reuniões decisórias dos destinos dos recursos orçamentários, o processo é fechado. Contudo, deve-se observar que há reuniões paralelas das comunidades das 16 regiões, bem como em cada uma das suas microrregiões, onde ocorrem:

- a discussão da situação atual e dos objetivos dessas regiões e microrregiões;
- a escolha de seus representantes através de voto;
- o acompanhamento e a avaliação do desempenho de cada um desses representantes;

⁵ Sobretudo no de Bryson, por ser esse o pioneiro no desenvolvimento de uma abordagem de planejamento estratégico para aplicação às organizações públicas e sem fins lucrativos.

— a “cassação” do direito de ser representante caso esse não atue de acordo com os interesses da comunidade;

— a própria avaliação do orçamento participativo junto a seus conselheiros e delegados.

- O processo de orçamento participativo permitiu, de certo modo, que os valores dos participantes fossem inseridos e ponderados, tanto na priorização dos problemas, quanto na formulação e implementação de soluções alternativas.

Há que se esclarecer que a prefeitura, como órgão público máximo de um município, tem uma série de deveres e obrigações que devem ser discutidos. Nessas discussões, a comunidade tem toda razão em reivindicar seus direitos, mas deve, também, ser lembrada de que tem de respeitar a prefeitura como a organização que ela é. Por isso, antes de qualquer avaliação a respeito desse processo, deve-se levar em consideração que a formulação de todo orçamento participativo é tirada de reuniões exaustivas com a comunidade e do que é aprovado pelo voto da maioria, ou seja, se a comunidade estiver consciente do que deseja, e isso for bom para a maioria, ela se apresenta coesa e sobrepõe seus desejos aos da prefeitura, caso os anseios desta sejam diferentes dos seus. Caso não haja consenso entre os objetivos das regiões, a probabilidade de que prevaleça a vontade da prefeitura, como consenso, é bastante alta.

- É difícil afirmar que quem participou em nome da comunidade porto-alegrense e da prefeitura de Porto Alegre teve um peso de participação proporcional a seu peso na sociedade. Talvez a melhor maneira de se verificar essa proporção seja pela avaliação dos critérios de julgamento das regiões de Porto Alegre, mas, nesse sentido, esse processo ainda tem de amadurecer bastante, a fim de não se ter dúvida alguma de que ele assegurará uma participação proporcional da sociedade porto-alegrense.

- De acordo com a tipologia de Prates e Andrade (1985) o planejamento participativo de Porto Alegre se encaixa na categoria do modelo 2, incorporativo de participação espontânea. Ou seja, esse planejamento possui um arranjo institucional incorporativo, que procura, explicitamente, por meio do instrumento orçamentário, criar um canal institucionalizado de relacionamento Estado-comunidade. Não se pode afirmar o inverso, ou seja, que num primeiro momento o processo procurasse iniciar uma relação comunidade-Estado, pois, ao que parece, quem teve a atitude inicial pelo uso do orçamento participativo foi o Poder Executivo, que procurava legitimar sua condição de governo.

Em geral, a participação nesse processo de planejamento pode ser considerada como espontânea, apesar de ter ocorrido uma certa indução no início. Mas não se pode esquecer que, em Porto Alegre, havia movimentos comunitários muito

fortes desde o final da década de 70, ou seja, esse processo orçamentário se confrontou com movimentos sociais e comunidades que possuíam níveis de consciência e organização quanto a seus espaços e direitos, e que estavam relativamente mobilizados.

• Com base no modelo de Castro (1989), que valoriza o relacionamento Estado-comunidade para a participação comunitária, a participação comunitária ocorreu, de fato, a partir da formulação de um “plano municipal integrado participativo”, visto aqui como processo de orçamento participativo. Essa participação também ocorreu no momento 6, *Execução e avaliação*, pois, no caso do município de Porto Alegre, o orçamento participativo previa quatro etapas:

- reivindicação de obras e serviços;
- participação nas decisões (onde investir);
- definição de investimentos (quanto investir);
- fiscalização das ações do governo.

Em todas essas etapas ocorreu a participação popular. Voltando ao modelo de Castro, os tópicos 1 a 4 (*Município atual, Promoção do planejamento do município, Constituição do grupo pedagógico-organizativo e Capacitação, investigação e diagnóstico*) foram de responsabilidade da equipe técnica da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Os tópicos 7, *Novo município/planejamento* e 8, *Reflexão e aperfeiçoamento*, tiveram, em parte, a participação popular. Mas talvez seja junto com o programa Porto Alegre Mais — Cidade Constituinte, e com as Plenárias Temáticas (1994), que se obtenha, de fato, uma participação popular concreta.

Componentes estratégicos e participativos

Tanto o planejamento estratégico quanto o participativo podem ser realizados independentemente, como instrumentos de apoio à administração municipal. As implicações de haver um sem o outro é que um planejamento estratégico sem a participação popular tornaria um governo fechado, e, dessa maneira, se correria o risco de não atender aos objetivos da sociedade, pois, apesar de o governo ter uma equipe técnica qualificada para elaborar um planejamento, ele apenas poderia ser legitimado pela aceitação de seus atos.

A participação, do mesmo modo, sem o lado estratégico, fica prejudicada, pois ela poderia ser considerada como uma “massa amorfa” de pessoas movidas muito mais pela emoção do que pela razão, indo para determinadas direções sem saber as conseqüências de seus atos. Lida-se muito mais com o imediatismo, pen-

sando em ações e soluções isoladas, localizadas geralmente num microambiente, sem a análise do contexto em que se encontram.

Em Porto Alegre, a situação não difere muito desse contexto. O processo participativo surgiu antes do processo estratégico, por meio do orçamento participativo, envolvendo tanto a comunidade quanto o governo, apesar de a comunidade, às vezes, sentir-se intimidada em relação aos conhecimentos da equipe técnica que assessorava esse processo participativo, e que considerava ser necessário a inclusão de características estratégicas para a administração da Frente Popular.

Dessa forma, procurando averiguar até que ponto os processos estratégico e participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre foram integrados e efetivos durante o período 1989-93, chegou-se às constatações abaixo:

- O planejamento estratégico surgiu com a metodologia de Carlos Matus e foi trabalhado durante os dois últimos anos do governo Olívio Dutra. Só por levantar a questão da regularização fundiária em Porto Alegre, já acumulou méritos. Contudo, ao que parece, esse processo não teve prosseguimento durante o governo Tarso Genro, ficando restrito ao âmbito de alguns setores da prefeitura. Note-se que não foi empregada a palavra fracasso, pois, enquanto o planejamento foi utilizado, surtiu resultados. O problema, ao que aparenta, é que esse processo deve ter sido entendido como tendo início, meio e fim, e esse talvez tenha sido o grande erro, pois tanto o processo participativo quanto o estratégico devem ser constantes e perenes.

- Um outro ponto importante é que o orçamento participativo tentou levar ao rompimento do “cordão umbilical” que unia a sociedade à prefeitura. Tentou-se quebrar o paternalismo existente na cultura política nacional. Além disso, a criação das Comissões de Acompanhamento de Obras, bem como da prestação de contas das ações da prefeitura a cada final de vigência de cada orçamento participativo, permitia o acompanhamento e controle pela comunidade sobre os poderes Executivo e Legislativo, o que propiciou, de certa forma, o surgimento de um *accountability* forte e constante na cultura político-social de Porto Alegre.

Contudo, apesar de todas essas ressalvas levantadas até o momento, é preciso ter claro que, com a logística disponível e no contexto em que a administração da Frente Popular atuou, ela fez muito pela cidade de Porto Alegre.

Foram inúmeras as dificuldades confrontadas pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre nesse período de 1989-93. Pode-se destacar, por exemplo, que a falta de cultura participativa prejudicou a comunidade, que não estava acostumada a discutir, de igual para igual, com o Poder Executivo; mas foi muito mais fácil resolver esse aspecto do que o problema com a máquina administrativa. Com relação à comunidade, as maiores dificuldades, ao que parece, foram concentradas nos dois primeiros anos de governo dessa administração municipal, quando não

havia recursos suficientes para se dar andamento às deliberações do instrumento orçamentário, pelas condições em que o governo anterior tinha deixado a prefeitura (como a aprovação de um plano de carreira, que consumiria aproximadamente 90% dos recursos orçamentários do primeiro ano da administração da Frente Popular).

8. Considerações finais

Antes de se iniciar as considerações finais, cabe ressaltar que:

a) o orçamento participativo pode ser considerado como um planejamento participativo. Pode ser considerado como planejamento, porque estabelece, com antecedência, as ações a serem executadas, estima os recursos que devem ser empregados e define as responsabilidades que cada secretaria e cada órgão da prefeitura têm de assumir em relação a um período de tempo definido (no caso, de um ano). Ele não deve ser considerado um simples método de orçamentação; a orçamentação faz parte do orçamento participativo, mas ela não é um fim em si mesma. Antes de o orçamento ser preparado como um controle de receitas e despesas, ele procura analisar por que aplicar verbas neste ou naquele bairro ou vila e se estão sendo planejados melhoramentos para a cidade;

b) o planejamento estratégico situacional ocorrido em Porto Alegre realmente pode ser considerado como estratégico, uma vez que seguiu os passos determinados por Carlos Matus, embora tenha ficado restrito a alguns setores da prefeitura, e tenha existido, de fato, apenas nos dois últimos anos do governo Olívio Dutra;

c) o programa Porto Alegre Mais — Cidade Constituinte pode ser considerado como um processo estratégico e participativo, embora o quadro 2 o apresente como se fosse planejamento participativo e estratégico separadamente, em diferentes instantes. Ele pode ser considerado como processo estratégico na medida em que visa a trabalhar com uma Porto Alegre de daqui a 10, 20 anos e tenta criar projeções e cenários sobre os quais se discute o que é necessário fazer no presente para se atingir o futuro desejado. Ele também é estratégico, no momento em que visa a criar “questões estratégicas”, do ponto de vista de Bryson, para o desenvolvimento da cidade.

Ao mesmo tempo, ele foi participativo, porque permitiu que a população participasse de seu desenvolvimento, na discussão dos diversos eixos temáticos. Essa participação se deu pela definição, pelas comunidades de cada região, das pessoas que deviam discutir e aprofundar temas como educação e cultura, que foram definidos, juntamente com a comunidade, para o desenvolvimento de Porto Alegre. Ao que parece, foi o programa Porto Alegre Mais — Cidade Constituinte que levou à criação das Plenárias Temáticas (1994).

Quadro 2
 Visualização das abordagens de planejamento realizadas em Porto Alegre
 (período 1989-93)

Instrumento de planejamento	Abordagens		Governo		Período
	PP	PE	Olívio Dutra	Tarso Genro	
Orçamento participativo	X	-	X	X	1989-93
Planejamento estratégico situacional	-	X	X	-	1991/92
Programa Porto Alegre Mais — Cidade Constituinte	X	X	-	X	1992/93

Foram muitos os avanços alcançados pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, no período 1989-93, na utilização tanto do planejamento estratégico quanto do participativo, como instrumentos de apoio à sua gestão.

Para a comunidade, talvez o maior benefício tenha sido a conquista da cidadania, não esquecendo, é claro, o reconhecimento da cidade informal, o que ocorreu tanto no processo de orçamento participativo, no qual se discutia a distribuição e o uso dos recursos orçamentários, quanto no programa Porto Alegre Mais — Cidade Constituinte, no qual a população passou a conhecer mais profundamente, de modo técnico, algumas áreas sobre as quais deliberava recursos, tais como as de educação e de saneamento básico, e começou a visualizar uma Porto Alegre como um todo no presente, e uma Porto Alegre futura, que será possível a partir dessa presente, bem como o que era preciso realizar para se ter uma Porto Alegre futura de acordo com seus anseios e necessidades.

A prefeitura passou a ter respaldo para suas atitudes, uma vez que o cidadão porto-alegrense passou a acompanhar a administração da Frente Popular. Era o endosso da sociedade aos atos do Poder Executivo. Como a prefeitura é um tipo de organização que não visa ao lucro, houve, então, um melhor uso dos numerários públicos. Para se ter uma idéia, logo no primeiro ano de governo de Olívio Dutra foi detectada a necessidade de se realizar uma reforma tributária municipal. Com essa reforma, definiu-se que alguns tributos, como o IPTU, deveriam ser progressivos; com isso, logo no segundo ano conseguiu-se não só aumentar as receitas como diminuir percentualmente os gastos da máquina administrativa. Assim, pôde-se ter mais recursos para investir nas áreas sociais. Paralelamente, foram deflagradas políticas de combate à sonegação, como a redução de isenções, a eliminação de anistias e o aumento da fiscalização. Isso pode ser constatado ao observar-se que a administração Olívio Dutra, que começou com déficit, deixou um orçamento equilibrado para a administração Tarso Genro, sua sucessora. Isso, em parte, é resultado do orçamento participativo. Logo, pode-se dizer que é resultado do uso do planejamento.

Com o planejamento estratégico situacional (PES), a prefeitura teve alguns ganhos, como o primeiro contato com a necessidade de se pensar estrategicamente a cidade. Só pelo reconhecimento de que o problema de regularização fundiária era real e concreto (como aconteceu no caso da Vila Planetária), esse processo já seria extremamente válido, como agente deflagrador da busca de soluções para a situação existente em Porto Alegre. Não foi possível saber se foi via orçamento participativo ou PES que se deflagrou essa situação, porém esses processos de planejamento deram um caráter social irrefutável a essa administração popular.

Por meio do programa Porto Alegre Mais — Cidade Constituinte, a prefeitura manteve contatos com várias autoridades mundiais em gestão pública, como Marchal Berman e Castoriadis, que foram a Porto Alegre para troca de idéias, não só com a prefeitura, mas, sobretudo, com a comunidade porto-alegrense, por meio do programa Porto Alegre Mais. Esse processo, junto com o orçamento participativo, criou, na realidade, um canal de entendimentos constantes com a comunidade. Tentou-se, sobremaneira, realizar um governo participativo e democrático.

A partir desse ponto, começa-se a tecer algumas considerações sobre este artigo. Primeiro, há ainda que se aprofundar muito as questões referentes à legitimidade do processo, quanto à parcela da sociedade que participa dele. Ou seja, muitas vezes, o processo é legítimo, representa a vontade dos participantes, mas os participantes não representam proporcionalmente a sociedade da qual fazem parte, e determinados setores podem acabar não sendo representados.

Segundo e, talvez, o mais fundamental: o planejamento deve ser encarado não apenas como um instrumento técnico, no qual é tratado como artifício de governo, mas, sobretudo, como um instrumento, um agente político de construção de uma realidade. Ele deve ser visto como um dos principais canais de ligação Estado-comunidade-Estado.

Terceiro, este artigo levanta a necessidade de se discutir o limite entre a participação, a transparência e as estratégias de governo. Até que ponto é possível ao governo ser transparente e garantir seus objetivos estratégicos? Ressalta-se a necessidade de se abandonar a noção “maniqueísta” de que se o governo não expuser todas as suas ações, ele é mau, e de que se a participação for total, independentemente dos resultados do processo, ela é boa.

Porém, como lembra Claus Offe, “outras perguntas precisam ser respondidas a fim de se iniciar a atividade estatal produtiva, por exemplo: Qual é o produto final ou a finalidade, da produção estatal? Quanto dela será necessária numa determinada situação? Qual é o meio mais eficiente de produzi-la? Quem deve recebê-la? Até quando e por quanto tempo? Como deve ser financiado e quais são as prioridades, no caso de aumentos de custos e/ou quebras de lucros? Todas essas perguntas estão além do alcance e da responsabilidade de uma burocracia *stricto sensu*” (Carnoy, 1988:178). Aí reforça-se a necessidade de ser pensado um modelo alternativo de gestão municipal, e talvez a administração popular seja a resposta esperada.

Referências bibliográficas

- Administração Popular de Porto Alegre. *Porto Alegre Mais — Cidade Constituinte*. Porto Alegre, Prefeitura Municipal, 1993.
- Banfield, Edward C. Ends and means in planning. In: Mailick, S. & Van Ness (eds.). *Concepts and issues in administrative behavior*. Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1962.
- Bryson, John M. *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco, Jossey-Bass, 1988.
- . *Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. Tradução de Joel Souto-maior. London, Jossey-Bass, 1989. cap. 3.
- Campos, Anna Maria. *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 24(2):30-50, fev./abr. 1990.
- Carnoy, Martin. *Estado e teoria política*. 2 ed. Campinas, Papirus, 1988.
- Castro, Miguel Angel Osório. *Gestão municipal participativa (GMP): pedagogia para a participação popular*. Recife, Sudene, 1989.
- Dowbor, Ladislau. *Introdução ao planejamento municipal*. São Paulo, Brasiliense, 1987. p. 7-99.
- FEE Siegfried Emanuel Heuser. *Anuário Estatístico do Rio Grande do Sul — 1988*. Porto Alegre, 1988. v. 21.
- Gondim, Linda M. Dilemas da participação comunitária. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, 35(187):6-17, abr./jun. 1988.
- . A participação popular no plano diretor: contribuições para a formulação de uma metodologia. *Revista de Administração Municipal*. Rio de Janeiro, 38(201):14-29, out./dez. 1991.
- Lindblon, Charles Edward. *O processo de decisão política*. Brasília, UnB, 1980.
- Matus, Carlos. *Política, planificación y gobierno*. Caracas, Miguel Angel Garcia e Hijo, 1989a.
- . *Planificação, liberdade e conflito*. Caracas, Ministério de Salud y Asociación Social, 1989b.
- . *Taxonomia da ação social intencional e reflexiva*. 1989c.
- Pereira, Simone Ambros & Prates, Cleusa. Gestão popular e orçamento em Porto Alegre. *Proposta* (54):26-30, ago. 1992.
- Prates, Antonio A. P. & Andrade, Luís A. Gama de. Notas sobre o modelo de planejamento participativo: o caso de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 19(2):132-52, abr./jun. 1985.
- Souto-Maior, Joel. Critérios para a avaliação de políticas rurais. In: Reunião Anual dos Programas de Pós-graduação em Administração (Anpad). *Anais*. Belo Horizonte, set. 1985. p. 89-97.

———. *Avaliações e re-avaliações de experiências de participação dos cidadãos na administração pública*. Florianópolis, CPGA/UFSC, 1990-92. (Projeto integrado de pesquisa.)

———. *Planejamento estratégico participativo: uma abordagem para o setor público*. Florianópolis, CPGA/CSE/UFSC, 1994.

——— & Gondim, Linda. Avaliação de arranjos institucionais para a gestão e o planejamento democráticos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, FGV, 26(3):140-51, jul./set., 1992.

——— & Limeira, Maria C. M. *Avaliações e re-avaliações de experiências de participação dos cidadãos na administração pública*. Florianópolis, 1993. (Relatório de projeto integrado de pesquisa para o CNPq.)

Zero Hora. Informativo Especial, 30-7-1992, p. 2.