

## **X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política**

Monterrey, 2019

**Título de la ponencia:** Um modelo sistêmico de participação cidadã: o sistema participativo de Canoas

**Nombre y apellido del autor:** Alfredo Alejandro Gugliano – Departamento de Ciência Política, UFRGS (Brasil) – alfredogugliano@hotmail.com

**Eje temático:** MESA APP26: AULA 304, Sábado 3 de agosto, 9:00-10:30 hrs

"Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con la Asociación Mexicana de Ciencias Políticas (AMECIP), organizado en colaboración con el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), los días 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019

### **Resumo**

Este trabalho analisa a experiência com os sistemas de participação no Brasil, mais especificamente trata da experiência do sistema de participação desenvolvido na cidade de Canoas, entre os anos de 2009 e 2016. Para tratar do tema o trabalho será dividido em quatro partes, buscando destacar principalmente a análise do desenho institucional da proposta, também destacando alguns resultados do sistema. Em termos metodológicos o presente texto é fruto de uma pesquisa de campo, realizada entre 2016-2018, na qual foram utilizados vários instrumentos de pesquisa. Sobretudo coleta e análise de documentos institucionais, assim como a recolhida de um conjunto de depoimentos com dirigentes governamentais e participantes nas principais ações do sistema.

## 1. Introdução

O século XX foi amplamente reconhecido como o período de maior expansão do regime democrático, desde as longínquas origens atenienses. Mais que isso, nesse período houve crescimento na variedade de experiências de democratização, notadamente no que diz respeito à ampliação das formas de envolvimento dos cidadãos com a gestão pública em geral, também com algumas políticas governamentais em particular (DIAS, 2018; DRYZEK, 2000).

As primeiras décadas do século XXI podem ser identificadas pela consolidação da demodiversidade, isto é, mesmo com alguns retrocessos vem ocorrendo uma manutenção, até mesmo expansão no caso de algumas regiões, de um conjunto de experiências que, em maior ou menor grau, inovam nas relações entre o Estado e a sociedade.

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. Uma alternativa que se alimenta com a manifestação de inconformismo diante dos efeitos perversos da globalização econômica e se confirma a partir da produção de novas práticas políticas amparadas muitas vezes na sociedade civil assim como em segmentos insurgentes (GUGLIANO, 2017).

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.

Entre as diferentes inovações que se ergueram nesse processo se encontram os sistemas de participação no Brasil, precisamente um conjunto de práticas que não conseguiram estender sua existência para além dos governos dirigidos pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Sendo por motivo das derrotas eleitorais, sendo pela cassação de mandato, como ocorreu com o golpe que retira Dilma Rousseff da Presidência da República, em 2016, quando o PT deixa os governos os sistemas também se desvanecem.

Ao todo foram três experiências sistêmicas. O sistema nacional de participação cidadã, que foi rejeitado pelo Congresso Nacional em 2014; o sistema estadual de participação do Rio Grande do Sul, que funcionou entre 2011 e 2015, e finalmente o objeto do presente trabalho: o sistema participativo da cidade de Canoas, também no Rio Grande do Sul, no período 2009/2016.

Canoas é um caso de estudo importante porque precisamente foi a experiência que durou mais tempo e que introduziu um maior número de instâncias de participação popular. Para tratar do tema o trabalho será dividido em quatro partes, buscando destacar a análise da proposta e os seus resultados. Em termos metodológicos o presente texto é fruto de uma pesquisa de campo, realizada entre 2014-2018, na qual foram utilizados vários instrumentos de pesquisa. Sobretudo coleta e análise de documentos institucionais, assim como a recolhida de um conjunto de depoimentos com dirigentes governamentais e participantes nas principais ações do sistema.

## **2. A Política como sistema**

A análise da política enquanto sistema foi um dos enfoques predominantes na ciência política e na sociologia política, notadamente entre os anos 1950-1960, sob a luz da influência da Escola Funcionalista e da obra de Talcott Parsons, uma tentativa de compreender as estruturas políticas vinculadas à satisfação das necessidades funcionais da sociedade (ALMOND, 1963; EASTON, 1978).

Mesmo não tendo dedicado um número de obras comparável aos outros campos de seu interesse, Parsons explicitou sua concepção de política na qual relações de poder institucional eram inseridas num esquema interpretativo muito semelhante à análise dos sistemas econômicos (ROCHER, 1972). Nas palavras do autor, “the initial assumption is that, within the conception of society as a system, there is an essential parallelism in theoretical structure between the conceptual schemes appropriate for the analysis of the economic and the political aspects of societies” (PARSONS, 1963, p. 233).

Para os funcionalistas o sistema política faz parte de um conjunto mais amplos de sistemas e subsistemas presentes na sociedade. Fiel a essa

caracterização Jacques Lagroye sublinha que, ao conceber a política como um sistema, devemos abstrair:

“ (...) del conjunto de la vida social los roles, las actividades y las estructuras particulares (...) y definir los mecanismos mediante los cuales todos ellos contribuyen a la realización de las funciones políticas necesarias para el mantenimiento del sistema social. En otras palabras, el sistema político no designa una ‘realidad’ inmediatamente perceptible, visible, concretamente aprehensible (...)” (LAGROYE, 1994, p. 139)

Esse esquema fica mais claro a partir da percepção instrumental de Almond e Powell (1978), baseada na ideia de que o sistema político deveria ser compreendido a partir das suas funções de entrada (*input*) e de saída (*output*), ou seja, pela existência de demandas e características da sociedade que acarretariam decisões do governo. Em suma, tratar-se-ia de deliberações que visam a implementação de políticas específicas<sup>1</sup>.

Ao se deparar com diferentes concepções de sistema político, Lagroye (op. cit.) sugere a divisão entre um modelo cibernético, apoiado na obra de Karl Deutsch; um modelo do equilíbrio, inspirado em Morton Kaplan; e finalmente um modelo dinâmico baseado nos trabalhos de Gabriel Almond e Herbert Spiro. Será precisamente esta última perspectiva que auxilia na compreensão dos sistemas de participação.

A visão dinâmica do sistema político centra as interações políticas nas diferentes etapas que desaguam no processo de deliberação. Nesse sentido, “um sistema político pode existir onde exista gente preocupada com problemas comuns, comprometida em função disso com a cooperação e o conflito na busca de soluções” (SPIRO apud. LAGROYE, op. cit., p. 141) Algo semelhante pode ser encontrado em Easton e Powell, quando colocam como núcleo do sistema político a capacidade de transformar demandas da sociedade em políticas, de *outputs* à *inputs*.

---

<sup>1</sup> Almond e Powell (1978) chegam a delimitar sete funções principais dos sistemas políticos: *Political socialization and recruitment; Interest articulation and aggregation; Political culture; Political communication; Rule making; Rule enforcing; 7. Rule adjudication.*

O modelo aprimorado por Easton (1968) destaca-se, entre outras coisas, por enxergar na interação do sistema político com outros sistemas e espaços sociais, a possibilidade de ir além da arena das instituições políticas formais. Trata-se de pensar a política como uma atividade que se dá nos marcos das instituições formais, mas que nem começa, nem termina nessa relação. Nas suas palavras, “no seu contexto mais amplo, o estudo da vida política contrastando com os aspectos econômico, religioso ou outros, pode ser descrito como um conjunto de interações sociais de indivíduos e de grupos” (EASTON, 1968, p. 78).

De um modo geral, essa última definição de sistema político se enquadra bem para caracterizar os sistemas participativos, um espaço no interior de um sistema mais amplo que visa aplicar um método específico de desenvolvimento das políticas governamentais. Uma perspectiva que tem sua existência dependente não apenas das ações governamentais, igualmente dos interesses e valores da sociedade voltadas ou não à participação.

### **3. Canoas no contexto regional**

Canoas é a quarta cidade mais populosa do Rio Grande do Sul, com pouco mais de 340 mil habitantes, com uma taxa de crescimento populacional de 0,73% ao ano. A população é tida como jovem, sendo que pouco menos da metade dos seus habitantes possui menos de 50 anos. E a taxa de escolarização é alta, considerando que quase 96% das crianças e jovens entre 6 e 14 anos frequentam a escola.

A cidade possui destacado desenvolvimento econômico, ocupando uma posição de destaque entre os 33 municípios que compõem a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA). Mesmo existindo predomínio de atividades econômicas na área de serviços, a cidade é um importante polo especialmente nos setores da indústria da transformação e construção, sendo um dos principais polos exportadores da região. Possui o segundo maior Produto Interno Bruto (PIB), em termos dos municípios gaúchos, entretanto, também sente com o crescimento do desemprego na região.

Quadro 1: Dados socioeconômicos selecionados da cidade de Canoas

População	344.957hab. (2016)
PIB	16.547.965 (2010)
PIB per capita	R\$ 56.995,33(2016)
IDHM	0,750 (2016)
Índice de Gini	0,547 (2015)
Taxa de Escolarização entre 6-14 anos)	95,09% (2016)
IDESE	0,730 (2015)

Fonte dos dados: IBGE (Portal Internet)

Politicamente 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. Nas últimas eleições compareceram aproximadamente 197 mil eleitores, sendo que pouco mais de 35% votaram nulo, branco ou se abstiveram.

Já em termos político-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) até a eleição de 2016, quando apresenta uma coligação capitaneada por Rose Colombo do Partido Republicano Brasileiro (PRB), e perde a eleição por uma diferença de menos de cinco mil votos.

No tocante ao associativismo Canoas sobressai em termos do seu movimento comunitário, envolvendo entidades de bairro, e do movimento sindical. De acordo com estudos recentes, atualmente a cidade conta com 509 organizações da sociedade civil dos mais diferentes tipos. Por influência das *Comunidades Eclesiais de Base* (CEBs), nos anos 1970, iniciaram-se as primeiras ocupações de terras em Canoas 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.

Ademais, devido à forte presença de grandes indústrias na região, Canoas é reconhecida pelo ativismo movimento sindical local, especialmente no período da redemocratização. Nesse período mais de 100 greves foram deflagradas no Rio Grande do Sul, com destaque para a greve da Companhia Eletromecânica S.A (COEMSA), que paralisou 1300 metalúrgicos em março de 1983 (PETERSEN; PEDROSO, 2007).

Fundado em 1960, o *Sindicato dos Metalúrgicos de Canoas* faz parte do que ficou conhecido como novo sindicalismo brasileiro. O novo sindicalismo foi uma corrente que surgiu no movimento sindical brasileiro a partir das greves na região do ABCD paulista – cidades de Santo André, São Bernardo. São Caetano e Diadema. Suas principais características foram o emprego de paralizações e a formação de comissões de fábrica nas empresas. A principal liderança, décadas após o movimento grevista, se tornará Presidente do Brasil: Luis Inácio Lula da Silva.

O sindicato de Canoas ganhou notoriedade nacional por suas vinculações com as direções dos sindicatos de trabalhadores que capitanearam as greves históricas no ABCD paulista, assim como por sua participação na fundação da *Central Única dos Trabalhadores* (CUT), em 1983, assim como a Confederação Nacional dos Metalúrgicos e a Federação dos Trabalhadores Metalúrgicos do Rio Grande do Sul (CATTANI, 1993; PETERSEN; PEDROSO, 2007). Segundo Hildemar Heck (2003), o *Sindicato dos Metalúrgicos de Canoas*, 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 contra às tentativas de implementação da flexibilização das jornadas de trabalho ou demissões negociadas.

Esse conjunto de dados não somente apresenta informações gerais sobre a cidade de Canoas, mas apresentam algumas das características que foram decisivas para o êxito do sistema participativo, tema abordado a seguir.

#### **4. O sistema participativo de Canoas**

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, não da sociedade civil, 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 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.

A cidade estava avançando num projeto inédito de criação de um sistema de participação cidadã 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 descrevo de modo sucinto suas instâncias. De um modo geral o sistema é

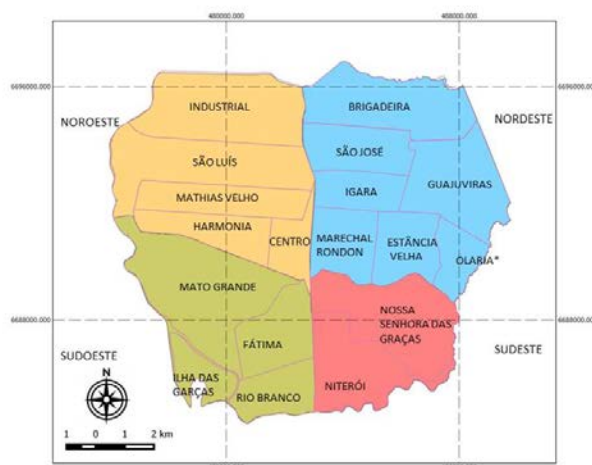


organizado no sentido de: a) possibilitar a integração de distintas áreas do governo por meio de diferentes canais de participação popular; b) agilizar a demanda de serviços por parte da sociedade; c) ampliar os espaços de controle público e prestação de contas envolvendo o poder executivo, as organizações da sociedade civil e os cidadãos.

O sistema de participação da cidade deu seus primeiros passos em 2009 a partir da divisão da cidade em quatro quadrantes, com seus respectivos bairros, e na criação de uma série de novas instâncias de participação popular.

Figura 1

MAPA DIVISÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE CANOAS, QUADRANTES E BAIRROS



Fonte: Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Geocanoas/COOI.  
Elaborado: Diretoria de Vigilância Socioassistencial e Gestão da Informação

Esses quadrantes seriam a base para o funcionamento de boa parte das ferramentas de participação popular. A ideia do governo de estabelecer uma estrutura participativa sistêmica estava ancorada numa dupla percepção. Por um lado, a identificação de um perfil múltiplo de comprometimento do cidadão canoense com a participação social. Canoas, como grande parte das cidades contemporâneas, têm baixos índices de participação política, logo, a Prefeitura pensou em organizar um processo participativo em escalas de intensidade, isto é, com diferentes níveis de comprometimento. Por outro lado, a clareza da necessidade de estabelecer laços entre as próprias instâncias participativas, criando espaços de colaboração entre elas, ampliando a capacidade da participação popular influenciar as ações do governo. O foco numa organização

sistêmica da participação cidadão aparece de maneira explícita no organograma do sistema.

Figura 2: Sistema de participação cidade de Canoas



Fonte:

[http://www.canoas.rs.gov.br/uploads/tiny\\_mce/images/infoo\\_550.jpg](http://www.canoas.rs.gov.br/uploads/tiny_mce/images/infoo_550.jpg)

A seguir vamos detalhar um pouco mais cada uma das instâncias que formou o sistema de participação de Canoas até 2017.

#### 4.1 Ferramentas de Planejamento:

##### A. 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.

## B. 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, 2003, 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 vem sendo – 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.

## C Planos Setoriais

Os planos setoriais são 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.

#### 4.2 Ferramentas de Concertação:

##### A. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)

O CDES é formado por 50 lideranças da cidade, indicadas pelo Prefeito, e realiza 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 é um dos raros exemplos de constituição de um CDES em nível municipal no Brasil.

##### B. 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.

#### 4.3 Ferramentas de Demandas Coletivas:

## A. 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 (ABBERS, 2000; SINTOMER; RÖCKE; HERZBERG, 2016).

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

## B. Plenárias Serviços Públicos

São 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, desdobram-se em quatro assembleias nas respectivas macrorregiões –quadrantes – da cidade. Nessas reuniões a população e o governo avaliam o funcionamento dos serviços públicos e, conjuntamente analisam a possibilidade de soluções para os problemas apresentados. No ano de 2016 foi realizada a décima segunda edição dessas plenárias.

## C. Polígonos Empresariais

São regiões delimitadas da cidade - cinco polígonos empresariais - que reúnem as indústrias e comércios presentes no território do município. Nelas o governo municipal realiza 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.

#### D. Bairro Melhor

O projeto visa 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

### 4.4 Ferramentas de demandas individuais

#### A. Prefeitura na Rua

Transfere o 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, atende a população e realiza despachos que integram a rotina diária da administração.

#### B. Prefeito na Estação

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

#### C. Audiências Públicas

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

### 5. Ferramentas colaborativas

## A. Ágora Colaborativa

É uma ferramenta virtual que visa, ao mesmo tempo, ser um canal que agilize o fluxo de informações entre a população e o poder público, como também estabeleça 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.

## 5. Alguns resultados do sistema

A síntese de alguns dos resultados do sistema participativo de Canoas está no quadro abaixo. De um modo geral, 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.

Nos últimos anos tem avançado bastante o debate, no Brasil, sobre a necessidade de levar adiante processos de avaliação das experiências participativas desenvolvidas no país. Nesse sentido, vários estudos têm avançado no que os autores estão chamando de efetividade dos processos participativos.

De acordo com Leonardo Avritzer (2011, p. 16), por efetividade se entende a “questão dos efeitos e/ou impactos dos processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas”. Em outras palavras o fato de as instâncias participativas realmente representarem uma oportunidade de a população ser parte da ativa do planejamento de políticas públicas, assim como também do plano de implementação de políticas em diferentes áreas da gestão.

Quadro 2: Ações do Sistema Participativo Canoas – 2009/2016

<b>Orçamento Participativo –</b>	5 edições, 102.987 pessoas já votaram. Maior índice brasileiro de participação: 10% dos eleitores de Canoas votam no OP.
<b>Prefeitura na Rua –.</b>	277 edições com mais de 29.000 atendimentos
	<b>Prefeito na Estação – 87</b> edições com 5.225 atendimentos.
<b>Audiências Públicas –</b>	221 edições com 3.302 atendimentos.
<b>Plenárias de Serviço Público –</b>	12 edições com participação de 9.827 pessoas e 5.367 demandas.
<b>Ágora em Rede –.</b>	52 edições com 9.357 usuários cadastrados
<b>Polígonos Empresariais</b>	238 empresas cadastradas em 6 polígonos
<b>Bairro Melhor</b>	Executados R\$ 200 mil reais em obras
<b>Plano Plurianual Participativo</b>	Foram realizados o PPA 2009 com 2.782 participações e o PPA 2014 com 1.608 participações
<b>Planos Setoriais</b>	Foram realizadas 8.500 contribuições pelos 2.500 participantes.
<b>Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social:</b>	Foram realizadas 41 edições com 30 convidados especiais a cada reunião

Fonte: elaboração do autor



Partindo do pressuposto da efetividade podemos dizer que a experiência de Canoas foi exitosa em termos da organização de um ciclo participativo no qual a população teve diversas opções para envolver-se com as políticas municipais. Contudo, cabe sublinhar que ainda não temos dados classificados sobre a qualidade dessa participação, por exemplo, a capacidade das pessoas interagirem nas instâncias participativas, utilizarem a voz como forma de expressão de demandas ou perceberem resultados concretos do seu envolvimento nesses fóruns, entre outros elementos relacionados com esse aspecto.

### **Considerações Finais**

De 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. Entre as primeiras ações do novo mandatário esteve a dissolução do sistema participativo.

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. Isto é, o apoio da população à gestão participativa não foi suficiente para o seguimento dessa inovação participativa em nível local.

### Referencias

ABERS, Rebecca. **Inventing Local Democracy**. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2000.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação. In: PIRES, Roberto et. al. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

ALMOND, Gabriel. Political system and political change. **American Behavioral Scientist**, v. 6, n. 10, 1963

\_\_\_\_\_; Powell, G. Bingham **Comparative Politics**. System, Process and Policy. Boston: Little, Brown and Co., 1978

CATTANI, Antonio. Movimento sindical o permanente desafio da renovação. **Ensaio FEE**, v. 14, n. 2, p. 667-686, 1993.

DANÉRIS, Marcelo T. **A gênese do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Rio Grande do Sul e a esfera pública institucionalizada**. Dissertação (mestrado) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

DIAS, Nelson. **Hope for democracy**. 30 Years of Participatory Budgeting Worldwide. Portugal: Epopeia Books, 2018

DRYZEK, John. Deliberative democracy in divided societies: alternatives to agonism and analgesia. **Political Theory**, v. 33, n. 2 p. 218-242, jun. 2005.

EASTON, David. **Análise do Sistema Político**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Globalização contrahegemônica e instituições participativas. **Ciências Sociais UNISINOS**, v. 53, n. 2, 2017.

HECH, Hildemar Luiz. **As estratégias sindicais metalúrgicas nos anos 90**: um estudo no ABC Paulista e na Região Metropolitana de Porto Alegre. 2003. 449 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000317495&fd=y>>. Acesso em: 1 mai. 2019.

LAGROYE, Jacques. **Sociología Política**. México: FCE, 1994.

NOLL, Maria Izabel; TRINDADE, Hélio. **Estatísticas eleitorais do Rio Grande da América do Sul (1823/2002)**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

RANINCHESKI, Sonia. **História, poder local, representação**: a Câmara de Vereadores de Canoas. Canoas: La Salle / Câmara Municipal, 1998.

ROCHER, Guy. **Talcott Parsons e a sociologia americana**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1976.

PARSONS, Talcott. On the concept of political power. **Proceedings of the American Philosophical Society**, vol. 107, n. 3, pp. 232-262, jun. 1963.

PETERSEN, Aurea; PEDROSO, Elizabeth. Movimentos Sociais Urbanos (1930/1985). In: GERTZ, Rene. Org. **República**: da revolução de 1930 à ditadura militar. Passo Fundo: Méritos, 2007. p. 193-235

SINTOMER, Yves; RÖCKE, Anja; HERZBERG, Carsten. **Participatory Budgeting in Europe**. New York: Routledge, 2016.