

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE PSICOLOGIA
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO
SOCIAL**

Adriana Furtado Pereira da Silva

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE:
AS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES ENTRE A
REIVINDICAÇÃO E A EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Versão Corrigida

Porto Alegre

2019

Adriana Furtado Pereira da Silva

**ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE:
AS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES ENTRE A REIVINDICAÇÃO E A
EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Política Social e Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Míriam Thais Guterres Dias

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Silva, Adriana Furtado Pereira da
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO E POLITICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE AS ASSOCIAÇÕES DE
MORADORES ENTRE A REIVINDICAÇÃO E A EXECUÇÃO DA
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL / Adriana Furtado
Pereira da Silva. -- 2019.

134 f.

Orientadora: Miriam Thais Guterres Dias.

Coorientador: Luciano Joel Fedozzi.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Psicologia, Programa
de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social,
Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Orçamento Participativo. 2. Assistência Social.
3. Associações de Moradores. 4. Porto Alegre. I. Dias,
Miriam Thais Guterres, orient. II. Fedozzi, Luciano
Joel, coorient. III. Título.

Adriana Furtado Pereira da Silva

**AS REIVINDICAÇÕES E OS CONVÊNIOS COMO REPERTÓRIOS DE AÇÃO
DAS ASSOCIAÇÕES COMUNITÁRIAS DEMANDANTES DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE PORTO ALEGRE**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Política Social e Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Política Social e Serviço Social.

Orientadora: Profa. Dra. Míriam Thais Guterres Dias

Aprovada em 30/05/2019
BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Míriam Thais Guterres Dias
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
Presidente (Orientadora)

Prof. Dr. Luciano Joel Fedozzi
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
(Coorientador)

Profa. Dra. Rosa Maria Castilhos Fernandes
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
Membro Interno

Prof. Dr. Tarson Nuñez
Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS
Membro Externo ao PPG

Profa. Dra. Monika Dowbor
Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS
Membro Externo

AGRADECIMENTOS

À Professora Miriam Dias pela orientação, dedicação e parceria, por ter sido exigente e terna sabendo me conduzir neste processo.

Ao Professor Luciano Fedozzi, pela orientação, incentivo, troca e reflexões sobre o tema.

À Professora Monika Dowbor, pelas potentes contribuições e por acompanhar todo o percurso deste trabalho, desde a banca de qualificação à defesa da dissertação.

Aos Professores Tarson Nuñez e Rosa Maria Castilhos Fernandes por ter aceitado o convite em compor a banca final de defesa da dissertação.

Ao Professor Tiago Martinelli, pelas contribuições na banca de qualificação.

Às lideranças comunitárias participantes da pesquisa, que, com generosidade, compartilharam suas visões e experiências.

Aos colegas da Prefeitura Gustavo Moeller, Cloves Rodrigues e Marcelo Casado que me auxiliaram na coleta de informações sobre orçamento municipal.

À Danielly Votto pela tradução do resumo.

Aos meus colegas de trabalho Débora, Leandro, Leticia e Marcia que me apoiaram e me substituíram nos momentos que necessitei de dedicação ao mestrado.

Aos amigos e queridas colegas turma do mestrado pelos conhecimentos compartilhados e estudos em conjunto, pelas conversas em momentos de insegurança e por todo apoio.

Aos meus amigos e à minha família com quem deixei de estar em muitos momentos de convívio.

Enfim, agradeço a todas as pessoas que, de maneira direta ou indireta, contribuíram significativamente para a realização deste trabalho.

RESUMO

Trata da relação entre sociedade civil e Estado no interior das instituições participativas. Especificamente, analisa as possíveis transformações das associações de moradores que demandam assistência social no Orçamento Participativo de Porto Alegre, no período de 1989 a 2016. Busca-se contribuir para a compreensão de como uma configuração institucional (Orçamento Participativo) modela as interações e as estratégias políticas e estrutura as relações de poder entre grupos, influenciando os resultados no âmbito de um contexto histórico-institucional. Nesta pesquisa, optou-se pela realização de um estudo de caso porque esta metodologia permite, através da utilização de diferentes procedimentos de coleta de dados, uma compreensão mais ampla acerca dos vários aspectos que se relacionam ao objeto da pesquisa. Quanto ao seu alcance, esta pesquisa pode ser classificada como descritiva e explicativa. Busca identificar os aspectos relacionados aos constrangimentos que o OP cria no que concerne à delimitação das demandas apresentadas no espaço da temática de assistência social (leis, normas e regras); bem como, as ações que os atores envolvidos realizam (tipo de demandas, tipos de convênios; trajetória das associações). A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa documental em leis e normas, em registros administrativos, banco de dados de pesquisa sobre o perfil dos participantes do OP e entrevistas. Por meio da análise do material coletado, observou-se que no OP estabelecem-se relações entre os atores sociais e o Estado que configuram diferentes maneiras de acesso a recursos, formas de mobilização e engajamento e atendimento dos interesses e necessidades desses atores e do próprio Estado na execução das políticas sociais. Essas configurações podem causar efeitos na própria organização dos atores sociais em busca do atendimento de seus interesses e reivindicações. Percebe-se uma possível perda no caráter contestatório ao longo dos anos e a intensificação do caráter cooperativo com o atendimento em assistência social as suas comunidades.

Palavras-chave: Orçamento Participativo, Assistência Social, Associação de Moradores.

ABSTRACT

This paper studies the relationship between civil society and state within the context of participatory institutions. In particular, it analyzes possible transformations in the neighborhood associations that demand social assistance in the Participative Budget of Porto Alegre from 1989 to 2016. The paper seeks to contribute to the understanding of how an institutional set-up (participatory budgeting) shapes interactions and political strategies, as well as structuring the power relationships between groups, and influencing the outcomes within a historical and institutional context. A case study approach is adopted in this research, since this methodology allows a broader understanding of different aspects related to the research topic by means of using different data collection procedures. With regard to its scope, this research can be classified as descriptive and explanatory. It uses descriptive analysis to identify the elements related to the constraints created by participatory budgeting (PB), as they relate to the delimitation of demands regarding the issue of social assistance (laws, regulations and rules), as well as the actions taken by the actors involved (types of demands, types of agreements, trajectory of associations). Data was collected through documentary research on laws and regulations, administrative records, research database on the PB participants' profiles, and interviews. Analysis of the collected data demonstrated that in the process of participatory budgeting, relationships are established between social actors and the state that result in arrangements leading to different ways of accessing resources, different forms of mobilization and engagement, and serving the interests and meeting the needs of these actors and the state itself in the implementation of social policies. These arrangements can have consequences on the organization of social actors seeking to serve their interests and demands. The research reveals a possible loss in the protest character of such institutions over the years, in addition to intensification of the work regarding social assistance to their communities.

Key-words: Participatory Budgeting, Social Assistance, neighborhood associations.

LISTA DOS QUADROS

Quadro 1 – Síntese teórica das características de uma instituição participativa	31
Quadro 2 - Perfil dos entrevistados e associações que representam.	47
Quadro 3 - Temas, subtemas e indicadores conforme fonte de dados.	53
Quadro 4 - Arcabouço normativo-legal federal da participação, política de assistência social e das organizações a sociedade civil	70
Quadro 5 - Arcabouço normativo-legal municipal da participação, política de assistência social e das organizações a sociedade civil	71

LISTA DAS TABELAS

Tabela 1 - Associações de Moradores conveniadas com FASC e número de vagas conveniadas em setembro de 2018	45
Tabela 2 - Número de arquivos e códigos por categoria das entrevistas	51
Tabela 3 - Número de arquivos e códigos por categoria dos documentos	52
Tabela 4 – Participação em entidade, associação ou movimento social, anterior ou depois de participar do OP, 2015.....	88
Tabela 5 - Tipo de associativismo dos participantes do OP de Porto Alegre, nos anos de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009, 2015.....	91
Tabela 6 - Conhecimento da Assembleia do OP, 1995, 1998, 2000, 2015.	94
Tabela 7 - Demandas do Orçamento Participativo segundo temática, total e por situação, - 1989 a 2016	104

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Esquema analítico proposto por Skocpol.....	24
Figura 2 – Esquema categorias teórico-analíticas.....	39
Figura 3 - Valor do Orçamento da Assistência Social e % em relação ao Orçamento global da PMPA – de 1995 a 2016	64
Figura 4 - Valores empenhados em subvenções sociais pela FASC de 2003 a 2017	65
Figura 5 - Número de atendimentos do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos 06 a 14 anos de 1994 a 2017.	66
Figura 6 - Distribuição das demandas do OP de Porto Alegre, por temática de 1989 a 2016.	75
Figura 7 - Percentual de Demandas da Assistência Social por Tipo de Rede, 1990 a 2016	76
Figura 8 - Percentual do valor executado pela FASC com o Orçamento Participativo com relação ao valor destinado para as demandas de Assistência Social no Plano de Investimento, 2002 a 2016	77
Figura 9 - Número de demandas do OP da temática de Assistência Social por situação – 1990 a 2016	78
Figura 10 - Lugar da Priorização da Assistência Social no OP – 1997-2016 ...	79
Figura 11 - Participação do público do OP de Porto Alegre em entidade, associação ou movimentos sociais nos anos de 1995, 1998, 2000,2002,2005,2009 e 2015 (%)	86
Figura 12 - Participação em alguma entidade, associação ou movimento social dos participantes do OP de Porto Alegre, por comparecimento em reuniões anteriores	87
Figura 13 – Motivos de participação no OP de Porto Alegre, por vínculos associativos, 2015.....	89
Figura 14 - Conhecimento das regras do OP de Porto Alegre, por vínculos associativo, 2015.....	90

Figura 15 - Se a entidade/organização possui algum tipo de convênio para ajudar a comunidade, segundo os participantes do OP no ano de 2015.	96
Figura 16 - Convênios por tipo de associativismo dos participantes do OP de Porto Alegre no ano de 2015.....	97
Figura 17 - Convênios por tipo de organização do OP de Porto Alegre no ano de 2015.	98
Figura 18 - Convênios das organizações dos que participam do OP com a PMPA por finalidade.....	98
Figura 19 - Percentual do Valor destinado ao Orçamento Participativo sobre Orçamento Global da Prefeitura Municipal de Porto Alegre 1995-2016.....	100
Figura 20 - Número de demandas do OP de Porto Alegre - Total, concluídas, pendentes e % de conclusão, de 1990 a 2016.....	101
Figura 21 - Percentual do valor investido no OP com relação ao valor destinado no Plano de Investimentos	103

SIGLAS

CORAS	Comissão Regional de Assistência Social
CRAS	Comissão Regional de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
E-sic	Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão
FASC	Fundação de Assistência Social e Cidadania
FESC	Fundação Educação Social e Comunitária
FROP	Fórum Regional do Orçamento Participativo
GOR	Sistema de Gerência Orçamentária
LBA	Legião Brasileira de Assistência
OBSERVAPOA	Observatório da Cidade de Porto Alegre
OP	Orçamento Participativo
OSC	Organização da Sociedade Civil
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PMPA	Prefeitura Municipal de Porto Alegre
SAF	Serviço de Atendimento Familiar
SASE	Serviço de Apoio Sócio Educativo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE A PARTIR DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO	19
2.1 Instituições importam: o Institucionalismo Histórico.....	20
2.2 Sociedade Civil: as disputas de um conceito	27
2.3 Instituições participativas (IPs).....	30
2.4 Encaixes institucionais e repertórios de ação: Estado e atores da sociedade civil no âmbito das instituições participativas	32
3 METODOLOGIA	40
3.1 Delineamento.....	40
3.2 Coleta de dados.....	42
3.3 Tratamento e análise dos dados	48
4 O CASO DAS DEMANDAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO OP DE PORTO ALEGRE- AS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES COMO DEMANDANTES E EXECUTORAS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	54
4.1 Associações de Moradores Reivindicatórias e Executoras de serviços – repertórios de interação desde suas origens	54
4.2 A trajetória da implementação da Política de Assistência Social em Porto Alegre e as Associações de Moradores	60
4.3 O arcabouço normativo legal da relação com as organizações da sociedade civil no âmbito da política de assistência social	67
4.4 As demandas de Assistência Social - da reivindicação aos convênios.....	74
4.5 A entrada da assistência social como política no OP	78
4.6 As regras e os critérios para demandar assistência social	80
5 OS EFEITOS DAS CONFIGURAÇÕES DO OP NOS REPERTÓRIOS DE INTERAÇÃO COM AS ASSOCIAÇÕES	84
5.1 Associativismo e OP – participantes do OP.....	84
5.2 Grau de centralidade do OP e capacidade estatal no governo municipal...	99

5.3 Quem demanda para as associações e para quem as associações demandam – laços de solidariedade?	105
5.4 Transformações do OP: assimetria da permeabilidade	108
5.5 - Possíveis mudanças no caráter das AM que participam do OP	114
6 CONCLUSÕES	118
REFERÊNCIAS	121
APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	131
APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA	133

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata da relação entre sociedade civil e Estado no interior das instituições participativas. Especificamente, analisa as possíveis transformações das associações de moradores que demandam assistência social no OP.

O Orçamento Participativo de Porto Alegre, com 30 anos de existência, ajudou a ampliar as fronteiras da democracia representativa, inserindo um espaço de participação direta. Esse espaço contribuiu para a redução do elitismo e da desigualdade social por meio de sua capacidade redistributiva (MARQUETTI, 2003), favorecendo, ainda que com certa heterogeneidade entre os participantes, a formação de uma consciência de cidadania crítica e a construção de uma cultura democrática (FEDOZZI, 2008).

As interpretações de sua evolução são diversificadas e até contrastantes, porém tornou-se referência mundial por sua longa continuidade e efetividade. O OP de Porto Alegre é considerado uma das tentativas mais significativas de “democratizar a democracia” (SANTOS, 2002) no âmbito de um projeto contra hegemônico (FEDOZZI, 2015), por isso influenciou outras cidades do Brasil e do mundo a aderirem a este. Inerente a processos longevos, a renovação, a reinvenção e novas problemáticas que surgem no decorrer do tempo são desafios permanentes. Muito tem-se estudado sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre, mas ainda há questões que merecem aprofundamento.

Na cidade, sujeitos historicamente excluídos das decisões sobre a alocação dos investimentos públicos foram incluídos por meio do Orçamento Participativo. Concomitantemente, ocorreu uma forte expansão dos convênios, com repasse de recursos pela Administração Municipal para que entidades comunitárias, incluindo associações de moradores, passassem a prestar assistência social e outros tipos de serviços.

[...] a grande maioria dessas associações [de moradores], assim como ONGs e outras entidades, mudaram sua natureza reivindicativa e passaram a prestar serviços de assistência social em decorrência da nova política para essa área no país – o Sistema Único de

Assistência Social (SUAS) –, e os consequentes convênios da Prefeitura com as organizações sociais, com evidentes efeitos de dependência financeira e, de resto, política (FEDOZZI, MARTINS, 2015, pp.211-212).

A pesquisa Orçamento Participativo: Perfil, Avaliação e Percepções do Público Participante, realizada em 2015, indica que, entre os participantes das assembleias do OP naquele ano, destacavam-se os com vínculo associativo a organizações que têm convênio com a Prefeitura, em especial os da assistência social (FURTADO, 2017). Entre os participantes, 55,1% referiram pertencer a algum tipo de associação, entidade ou movimento; destes, 34,4% possuíam algum tipo de convênio para prestação de serviço, e era com a Prefeitura que as entidades tinham o maior percentual de convênios (60,%), seguida pelas organizações de voluntariado (25,5%) (OBSERVAPOA, 2016). Dos convênios com a Prefeitura, a finalidade era em sua maioria, o desenvolvimento de ações na área de assistência social (42,97%), educação infantil (33,83%), e outros (23,05%) (FURTADO, 2017, pp. 5-6).

Assim, a forte presença de indivíduos engajados em entidades assistenciais no Orçamento Participativo expressa uma realidade de municipalização dessa política pública com aumento do número de convênios existentes entre a Prefeitura e as entidades civis (BASSANI ET al., 2013, p. 99). Observa-se que entre os anos de 2006 e 2015, as vagas nas instituições conveniadas para o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para a faixa de 6 a 14 anos e 11 meses aumentaram de 6.245 para 9.760 (PMPA, 2016).

A relevância acadêmica do presente estudo insere-se no conjunto de investigações que pretendem contribuir para a compreensão dos efeitos das instituições participativas que foram criadas no contexto de democratização do País, as quais se contrapõem a uma tradição autoritária e patrimonialista que caracteriza os processos de decisão política no Brasil. Além disso, espera-se colaborar para romper com visões totalizantes e maniqueístas, no sentido de construir estudos que apresentem os variados tipos de relações possíveis entre os atores, apontando a complexidade do processo de participação da sociedade civil em espaços públicos. Do ponto de vista social, pretende-se contribuir para o fortalecimento do processo do Orçamento Participativo, ao se desvelarem as relações subjacentes a ele. Busca-se fortalecer as políticas

públicas e a efetiva participação, o que pode favorecer o processo emancipatório e político, para, cada vez mais, qualificar, ampliar e efetivar a participação e o controle social.

Busca-se contribuir para a compreensão de como uma configuração institucional (Orçamento Participativo) modela as interações e as estratégias políticas e estrutura as relações de poder entre grupos, influenciando os resultados (IMMERGUTT, 2006), no âmbito de um contexto histórico-institucional. Cabe ressaltar-se, que o contexto é um “mecanismo interveniente” que não “paira no ar”, interferindo “[...] nos resultados do processo a ser estudado dependendo da forma como são percebidos e vividos pelos atores”, abrindo possibilidades ou limitando a sua atuação (GURZA LAVALLE, 2017). No caso estudado, esse contexto diz respeito ao processo do OP e a suas transformações ao longo de sua existência; a trajetória das organizações comunitárias de Porto Alegre, a trajetória de implementação da política de assistência social e suas interfaces com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e às demais políticas de garantia de direitos a públicos específicos (pessoas com necessidades especiais, idosos, dentre outros) e; ao arcabouço institucional e jurídico relacionado às organizações da sociedade civil e suas relações de parceria com o Estado.

Diante deste contexto, esta dissertação de mestrado tem como objetivo compreender, ao longo do tempo de funcionamento do OP (1990-2016), as transformações nas formas de engajamento, ações e relações entre as associações comunitárias que demandam assistência social e o Governo Municipal no âmbito do OP.

Estas transformações serão compreendidas, partindo da identificação dos aspectos relacionados aos constrangimentos que o processo cria no que concerne à delimitação das demandas apresentadas no espaço da temática de assistência social (leis, normas e regras); da caracterização dos atores envolvidos no processo das demandas de assistência social (perfil dos demandantes, perfil das associações); da identificação das ações que os atores envolvidos realizam (tipo de demandas, tipos de convênios; trajetória das associações) e; do conhecimento das motivações para requerer e executar as demandas.

Segue a esta introdução – na qual apresentei o problema de pesquisa, a delimitação empírica e o objeto de estudo, os objetivos– a dissertação propriamente dita, estruturada nos seguintes capítulos.

No capítulo “As relações entre Estado e sociedade a partir do Institucionalismo Histórico” apresenta-se o referencial teórico utilizado. O pressuposto é que as instituições possuem influência na formação de políticas e na ação dos atores envolvidos. Por esta vertente é possível examinar a relação entre atores políticos como objetos e agentes da história (THELEN e STEINMO, 1992). As instituições que estão no centro da análise podem mudar e constranger estratégias políticas, mas elas são também o resultado (consciente ou não) dos modos de deliberação, de conflito político e de escolha. Por meio deste referencial, são desenvolvidas as categorias analíticas que serão a base para analisar a pesquisa realizada.

No capítulo “Percurso Metodológico”, apresentam-se os procedimentos metodológicos utilizados para a coleta de dados e as ferramentas analíticas aplicadas na análise dos dados empíricos e ao final as categorias e indicadores utilizados na análise.

O capítulo “O caso das demandas de assistência social do OP de Porto Alegre: as associações de moradores como demandantes e executoras na política de assistência social” tratam de reconstituir de forma sucinta o contexto do gênese do Orçamento participativo no que refere às associações de moradores, como também a implantação da política de Assistência Social no município. Nesta parte do trabalho também recupera-se o arcabouço normativo legal que delimita o que se pode solicitar no OP além do o tipo de ação dos atores envolvidos. Por fim, é caracterizada a relação entre o OP e política de assistência social.

Por último, no capítulo “Efeitos das configurações do OP nos repertórios de interação com as associações”, explora-se as transformações das características do público participante do OP, as mudanças ao longo do tempo na capacidade do Estado em levar a cabo o processo participativo e as consequências destas transformações nas ações das associações comunitárias.

Na conclusão são apresentados os resultados de forma sistemas busca-se realizar uma síntese dos principais achados da pesquisa, como

também, as considerações teóricas obtidas por meio dos dados empíricos e as contribuições e limitações do estudo.

2 AS RELAÇÕES ENTRE ESTADO E SOCIEDADE A PARTIR DO INSTITUCIONALISMO HISTÓRICO

Este capítulo tem como objetivo apresentar o referencial teórico que subsidia a discussão a respeito das transformações no Orçamento Participativo (OP) e seus efeitos nos atores sociais envolvidos, especialmente nos que estão implicados em demandar e executar a política de assistência social. A argumentação proposta está embasada no Institucionalismo Histórico (doravante IH) e em suas derivações na análise do contexto brasileiro no que concerne à sociedade civil e às instituições participativas. A decisão em utilizar este referencial teórico foi baseada nas possibilidades analíticas que permitem o aprofundamento do conhecimento das relações engendradas no processo de participação que ocorre no espaço do OP.

A partir destas contribuições, a presença dos atores no espaço do OP e das suas ações foi compreendida, nesta dissertação, inserida dentro de um campo de relações constituídas ao longo de suas trajetórias, as quais demarcaram os seus campos de possibilidades. Com efeito, a posição, neste âmbito, é fator influente da forma como esses atores interpretam e se utilizam das mudanças nas oportunidades e restrições políticas em determinadas conjunturas.

Este capítulo, portanto, encontra-se subdividido em quatro partes, conforme descrito a seguir: na primeira parte é apresentado o Institucionalismo Histórico, seus antecedentes, os principais conceitos e as contribuições para análise de estudos empíricos. Na segunda parte almejou-se apresentar as principais perspectivas teóricas do debate em torno da sociedade civil, da construção democrática e do conceito do projeto político. Na terceira parte, delimita-se o que tem-se compreendido por instituições participativas. Por fim, na quarta apresentam-se as categorias analíticas centrais que tem permeados os estudos a respeito das instituições participativas pela ótica da sociologia relacional e do Institucionalismo Histórico.

2.1 Instituições importam: o Institucionalismo Histórico

A compreensão de que a produção das políticas públicas ocorre a partir das interações entre Estado e sociedade e que as instituições são espaços e mediação destas relações, está presente nos estudos que têm utilizado conceitos do IH.

O primeiro grande trabalho da abordagem do Institucionalismo Histórico denomina-se *Bringing the State Back In*, publicado em 1985, com textos de vários autores cujos organizadores são Theda Skocpol, Peter Evans e Dietrich Rueschemeyer. Esta obra apresenta artigos de autores representativos do Institucionalismo Histórico, trazendo à tona sua relevância enquanto abordagem teórica que investiga a importância das instituições sobre os processos sociais e políticos. Desse modo, esta concepção propõe o deslocamento de uma perspectiva *society-centered* para *polity-centered* (EVANS, RUESCHEMEYER; SKOCPOL, 1985). A crítica realizada por estes autores é que estudos a respeito da relação entre Estado e sociedade têm enfatizado a variável sociedade em detrimento do papel do Estado.

A ênfase no papel do Estado não significa que este seja autônomo, mas que seu desenvolvimento e capacidade têm influência na ação dos atores. Por meio de uma abordagem relacional, as ações dos atores sociais envolvidos em uma determinada política pública devem ser explicadas como 'coproduções' de fatores políticos e sociais. Nesta perspectiva, o Estado é compreendido “[...] como instituição e ator que incide nos processos políticos, ao lado de outros atores econômicos e sociais, e não como mero cenário da ação de grupos” (CARLOS, DOWBOR E ALBUQUERQUE, 2017, p.371).

Sendo assim, a participação é um resultado contingente, produzido numa teia de relações negociadas entre os atores envolvidos, situados em um terreno institucional, anteriormente constituído, que pode dificultar ou favorecer formas de ação particulares (HOUTZAGER, LAVALLE, ACHAYARA, 2004).

As discussões em torno da mútua constituição do Estado e da sociedade civil propostas pelo novo Institucionalismo podem contribuir para elucidar as dinâmicas que ocorrem no processo participativo de Porto Alegre no que concerne a essa investigação. O OP, enquanto um canal de mediação da relação Estado-sociedade e espaço de produção de políticas públicas geram

implicações sobre a ação dos atores envolvidos, seja em termos de constrangimentos, seja de oportunidades.

De acordo com North (2006, p.13) o sentido de instituições está vinculado as "regras do jogo" numa determinada sociedade. O autor considera, ainda, que as instituições são os constrangimentos humanamente impostos que moldam a interação humana e definem tanto os limites e cursos de ação possíveis quanto o conjunto de oportunidades. As instituições contribuem com incentivos e restrições das relações sociais, políticas ou econômicas.

Essas instituições reduzem a incerteza ao fornecer uma estrutura para a vida diária, como modelos morais ou cognitivos para interpretação ou ação. O indivíduo, neste meio, é visto como um ente profundamente imbricado, composto por símbolos, *scripts* e rotinas, que oferecem um filtro para a interpretação da situação e da pessoa, a partir dos quais os cursos de ação são construídos (TAYLOR e HALL, 2003).

Neste sentido, os constrangimentos institucionais incluem tanto o que os indivíduos são proibidos de fazer quanto sob quais condições devem fazer aquilo que lhes é permitido (NORTH, 2006, p. 14). As conexões causais entre contexto, condições e oportunidades podem explicar as transformações nas estratégias e nos repertórios de ação. Além disso, a abordagem do Institucionalismo considera as possibilidades de agenciamento, com base na capacidade reflexiva dos atores de alterar o seu caminho. Este é, ao mesmo tempo, limitador e oportunizador de suas opções e escolhas.

[...] os institucionalistas estão preocupados em definir o que os atores humanos querem quando as preferências manifestadas são radicalmente afetadas pelos contextos institucionais em que essas preferências são expressas, analisam os efeitos das regras e dos procedimentos para agregar os desejos individuais às decisões coletivas – sejam essas regras e esses procedimentos de instituições políticas formais, associações voluntárias, firmas ou mesmo estruturas cognitivas ou interpretativas (IMMERGUT, 2006, p.184).

Conforme é possível verificar no excerto, as estratégias de ação dos atores da sociedade civil, no contexto de engajamento das instituições participativas, são configuradas no bojo de processos de ressignificação da relação sociedade-Estado. O entendimento das transformações na ação coletiva, suas mudanças e continuidades, ao longo do tempo, requerem a

consideração das configurações, tanto institucionais quanto societárias, isto é, do contexto de inserção na política institucional e da gênese e conformação dos atores da sociedade civil.

O novo institucionalismo surge como uma resposta às limitações identificadas na teoria *behaviorista*, que privilegia o comportamento dos indivíduos em detrimento das estruturas e do contexto, assim como representa uma crítica ao “antigo” institucionalismo pela sua pouca cientificidade (PERES, 2008). Embora tenha um núcleo consensual, o novo institucionalismo não é uma escola única de pensamento.

Hall e Taylor (2003) constroem analiticamente a distinção entre três institucionalismos: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico. Todas elas buscaram elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. Os autores buscam distingui-los a partir de duas questões: “Como esses enfoques encaram a relação entre instituições e comportamentos individuais?” e “Como veem o processo de formação e transformação das instituições?”.

A relação entre instituições e comportamentos individuais é entendida de acordo com um “enfoque de cálculo” e um “enfoque cultural”. Pela perspectiva calculadora, são examinadas todas as escolhas possíveis para se selecionarem aquelas que oferecem um benefício máximo. Pela perspectiva cultural são enfatizadas, ao contrário, a dimensão rotineira do comportamento e o papel desempenhado pela visão de mundo do ator na interpretação de situações. Nesse caso, as instituições corresponderiam aos “[...] planos morais e cognitivos de referência sobre os quais é baseada a interpretação da ação” (THÉRET, 2003, p.228).

Quanto à segunda pergunta de Hall e Taylor (2003) “Como veem o processo de formação e transformação das instituições?”, a perspectiva calculadora argumenta que elas se mantêm, porque os indivíduos sabem que, se não aderirem, as instituições perderão mais do que ganharão. Assim, quanto mais uma instituição contribui para resolver dilemas relativos à ação coletiva, ou quanto mais ela torna possíveis os ganhos resultantes de trocas, mais ela será robusta.

A perspectiva cultural, por sua vez, fundamenta a constância das instituições ao destacar que estas “não são objeto explícito de decisões individuais” (HALL, TAYLOR, 2003, p. 198). Desse modo, as instituições podem ser consideradas “[...] componentes elementares a partir dos quais a ação coletiva é elaborada”; por serem constantes, “[...] escapam a todo questionamento direto e, enquanto construções coletivas, não podem ser transformadas de um dia para o outro pela simples ação individual” (HALL, TAYLOR, 2003, p. 199).

O IH distingue-se dos demais em razão de ser “ecletico” em relação a esse primeiro critério metodológico, misturando os enfoques: os atores calculariam, com base em seus interesses. Mas, ao mesmo tempo, possuem diferentes visões de mundo, correspondentes às suas posições e contextos sociais. Consequentemente, os interesses não eram dados como as preferências no institucionalismo da escolha racional, mas construídos politicamente, como também pelo conceito peculiar de desenvolvimento histórico (IMMERGUT, 1996; HALL, TAYLOR, 2003).

Tal noção de desenvolvimento histórico parte da utilização do conceito de *path dependent*, em que uma determinada causalidade social depende da trajetória percorrida. Isso permite

[...] rejeitar o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado. Como seria de esperar-se, as mais importantes dessas propriedades são consideradas como de natureza institucional. As instituições aparecem como integrantes relativamente permanentes da paisagem da história, ao mesmo tempo em que são um dos principais fatores que mantêm o desenvolvimento histórico sobre um conjunto de “trajetos” (HALL, TAYLOR, 2003, p. 200).

A partir da compreensão dos distintos processos históricos específicos de cada país, há variações nas relações entre Estado e sociedade civil. Isso porque, a autonomia do Estado só pode ser definida segundo cada caso concreto, em contraposição a um caráter geral do Estado capitalista. Assim,

[...] são precisamente esses padrões diferenciados que constituem problema sociológico, e são eles também que a redução da problemática do Estado capitalista às estritas determinações do modo de produção, tomadas como determinações universais, é incapaz de explicar (MARTINS, 1985, apud VASCONCELOS, 2006, p. 26).

Nesse sentido, busca-se considerar e explicitar as mediações entre a sociedade e o Estado e a geração de diferentes configurações de Estado e sociedade. Como refere Skocpol (1992, p. 58) “à medida que a política (politic) cria as políticas públicas (policies), as políticas públicas (policies) também recriam a política”. Isso significa que as políticas públicas gerariam políticas, alterando as possibilidades futuras, como também, afetando a identidade social, metas e a capacidade dos grupos para o jogo político subsequente.

Figura 1 - Esquema analítico proposto por Skocpol



Fonte: SKOCPOL, 1992, p.58 (traduzido pela autora).

Em determinado momento histórico, as políticas irão influenciar a cultura política, a ação dos atores envolvidos, a formação de coalizões e o desenvolvimento de capacidades administrativas específicas. Esses potenciais administrativos são decisivos na moldagem das características da inovação institucional, seja do ponto de vista do conteúdo das políticas propostas, seja na conformação das coalizões políticas de apoio e oposição a tais inovações (SKOCPOL, 1992; ARRETCHE, 1995).

No contexto estudado, além do próprio estabelecimento do OP, outros fatores interferiram no modo dos atores agir no âmbito das demandas de sua assistência social. Entre eles, pode-se mencionar: a implantação de políticas de Assistência Social, os direitos da Criança e do Adolescente, e o marco legal de formalização da relação entre organizações da sociedade civil e Estado. Essas diferentes configurações geradas por políticas adotadas reestruturam o processo político que, além de transformar a capacidade do Estado, como já

referido, afetam a identidade social (SKOCPOL, 1992). Segundo Immergut (2006, p. 162), já havia uma abordagem institucionalista em Rousseau, a qual propôs, no contrato social, “a liberdade natural do homem sob condições modernas”, pois, a seu ver, as leis e as normas transformam as instituições em poder e privilégio “[...] convertendo, assim, as desigualdades naturais em desigualdades sociais perniciosas”. Para Immergut (2006), o comportamento não é determinado pelas instituições, elas oferecem o contexto para a ação, e são o ambiente em que os atores fazem suas escolhas. Assim, podem induzir a determinados comportamentos, mas também, como são criações do homem, podem ser transformadas pela política.

No entanto, enfrentando os mesmos conjuntos de obstáculos institucionais, os atores podem tomar decisões criativas sobre como proceder. Desse modo, as instituições, mesmo quando definidas no sentido mais amplo, não moldam as percepções humanas de tal forma que os indivíduos sejam incapazes de reconhecer. Para Immergut (2006, p. 161), as instituições facilitam a organização de interesse no momento em que reconhecem determinados grupos que podem incorporar ou atender a determinadas reivindicações ou conveniências. Assim, “[...] a estrutura das oportunidades políticas moldará as estratégias de interesses organizados e suas crenças em relação à eficácia de diferentes tipos de ação política”.

As políticas definidas em um momento estruturam o processo de tomada de decisões e podem criar diferentes coalizões dos atores. O acesso de grupos às decisões públicas vai depender das características das instituições governamentais, dos sistemas partidários e das regras eleitorais (SKOCPOL, 1992). Como refere Vasconcelos (2005, p. 16-17), a capacidade de se atingirem metas políticas não depende, portanto, “[...] apenas da autoconsciência e recursos de mobilização dos grupos, mas também das oportunidades relativas que as instituições políticas oferecem a certos grupos e negam a outros”.

Os constrangimentos institucionais das escolhas do passado não impedem que atores sociais exerçam sua condição de agentes – informados por seus interesses, mas também por suas ideias. Pelo contrário, auxilia para que reflitam sobre o contexto estratégico relacional, sobre os limites e possibilidades e ajam sobre a configuração da própria sociedade civil e sobre o

modo como podem apresentar suas demandas frente ao Estado (CORTES, SILVA, 2010).

Nesse caso, o OP, com suas características e regras, abre ou fecha oportunidades para que determinados grupos e movimentos possam influenciar a tomada de decisão. A capacidade de mobilização e de autoconsciência dos grupos é conjugada com as oportunidades que este dispõe, a partir de suas características, para determinados grupos.

Embora haja no institucionalismo histórico uma noção de que as instituições modelam e constroem às ações dos atores, estes, por sua vez, têm a capacidade de analisar o contexto, fazer escolhas e traçar estratégias. Assim, os agentes ou atores humanos são capazes de entender o que fazem enquanto fazem. Suas capacidades reflexivas estão relacionadas diretamente e de modo contínuo ao fluxo da conduta cotidiana. Na teoria sociológica isso é denominado por Giddens (1989) como “consciência prática”, sendo uma das questões que a pesquisa empírica deve incorporar nos estudos. A enorme importância que o autor empresta à reflexividade dos envolvidos apoia-se, sobretudo, nesse conceito de consciência prática. Também pode-se fazer uma analogia com o conceito de *habitus* utilizado por Bourdieu, (2004), referindo-se a todos os recursos cognitivos e agenciais/práticos que os agentes mobilizam nas situações interativas cotidianas do mundo.

Por meio do estudo das relações entre atores estatais e sociais e suas capacidades reflexivas no âmbito das instituições participativas, há um potencial para analisar “[...] tanto a complexidade e heterogeneidade do Estado e da sociedade civil, quanto os profundos vínculos e interdependências existentes entre a configuração do campo político-institucional e a conformação do tecido associativo” (CORTES, SILVA, 2010, p.430).

Dessa forma, com a abordagem do IH, é possível ir além de apreensões simplistas das relações entre sociedade e Estado, tanto quanto da percepção de que é o Estado que determina como os atores sociais agem numa comunidade que define de forma autônoma suas formas e recursos de ação.

Parte-se, então, dos atores sociais que estão inseridos em contextos institucionais nos quais é possível apropriar-se simbolicamente destes contextos levando em conta oportunidades e constrangimentos. Assim, suas ações são construídas a partir de “marcos interpretativos” e “recursos

disponibilizados” pelos padrões de organização constituídos ao longo de sua história (MENICUCI, 2006, p. 27).

Em outros termos, Estado e sociedade são espaços heterogêneos, formados por diversos atores e intencionalidades que se constituem mutuamente por meio das relações que vão se estabelecendo. Essas relações dependerão do contexto, dos constrangimentos, como também da capacidade de lutas e mobilização dos envolvidos.

2.2 Sociedade Civil: as disputas de um conceito

Os sujeitos envolvidos nos processos de participação têm sido denominados, tanto pelo senso comum quanto pela literatura, “atores da sociedade civil”. O conceito de sociedade civil vem sendo largamente utilizado de forma aleatória, disseminado amplamente pela mídia e incorporado ao senso comum, causando certa confusão (NOGUEIRA, 2006). Entretanto, este conceito perdeu a precisão, sendo utilizado para delimitar questões diversas:

[...] o apelo a essa figura conceitual serve tanto para que se defenda a autonomia dos cidadãos e a recomposição do comunitarismo perdido, como para que se justifiquem programas de ajuste e desestatização, nos quais a sociedade civil é chamada para compartilhar encargos até então eminentemente estatais (NOGUEIRA, 2006, p. 186).

Na luta contra o Estado autoritário e centralizador, no final dos anos 70 e início dos 80, havia uma concepção ampliada de política, na qual se pretendia superar uma visão estadista de poder e política, considerando, assim, a inclusão da sociedade civil como arena política legítima.

O conceito de sociedade civil ressurgiu entre 1929 e 1935, nos escritos gramscianos, foi publicado nos anos 1950 na Itália e eclodiu em 1967, quando iniciou um prolongado e áspero debate entre Bobbio e um grupo de intelectuais gramscianos. A ideia é a de que a sociedade civil faz sentido no âmbito do conceito de Estado ampliado, no qual o Estado é a sociedade política, que detém os meios de coerção, e a sociedade civil, que tem as condições para a construção da hegemonia, compreendida como direção intelectual e moral, não sendo possível pensá-la como autônoma em relação ao Estado (GRAMSCI, 2000; NOGUEIRA, 2003; BURGOS, 2015).

Para Dagnino (2016), é no conceito de sociedade civil que se percebe mais facilmente o deslocamento de um conceito no que tange à legitimação e à hegemonia do projeto neoliberal. Com as definições das novas funções das organizações não governamentais, como executoras das políticas, e a utilização do termo *ONGs* como sinônimo da sociedade civil, paralelamente a criminalização dos movimentos sociais, ocorre um deslocamento na compreensão de sua representatividade. Dessa maneira, sobressai-se o conhecimento técnico e específico que possuem em detrimento das populações que representam.

O processo de construção democrática, no Brasil, tem uma imensa complexidade e resiste a análises simplistas e unidimensionais. Dagnino (2016) apresenta a existência de uma confluência perversa de dois projetos políticos distintos: de uma parte, tem-se a Constituição de 1988, que garante uma crescente democratização do Estado por meio da criação de espaços públicos de discussão na tomada de decisão no que concerne às políticas públicas; de outra parte, há a implementação do ajuste neoliberal e a emergência do Estado mínimo, que se omite de suas responsabilidades e as transfere para a sociedade civil. Desse modo, “[...] a perversidade estaria colocada, desde logo, no fato de que, ambos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2016, p. 22). Assim, o conceito de sociedade civil é objeto central e privilegiado da luta ideológica entre dois grandes projetos: o democrático participativo e o neoliberal, no contexto pós-Constituição de 1988.

Dagnino, Gurza Lavalle e Szwako (2015, p.172) afirmam que a análise a partir da noção de projeto político pode auxiliar a desconstruir a oposição artificial entre Estado e sociedade civil, “[...] dando vez aos modos e fins transversais pelos quais autoridades e atores civis se vinculam estrategicamente”. Os projetos políticos podem ser considerados conjuntos de princípios básicos sob os quais se articula, estrategicamente, uma diversidade de atores. Esses projetos estão relacionados ao contexto e devem ser levados em conta ao se analisarem as possibilidades de inserção dos atores da sociedade, a resolução concreta de suas demandas e a influência na agenda das políticas públicas.

Em contrapartida, uma releitura de Bobbio (1992) e Arato e Cohen (1994) leva a uma interpretação centrada numa particular visão do pensamento

de Habermas na teoria da ação comunicativa. Burgos (2015, p.162) observa que ocorre uma “ressignificação discursiva do conceito”, sendo utilizado, no núcleo do projeto neoliberal, que o “instrumentaliza como conceito central do seu arcabouço teórico e cultural”, corroborando a análise de Dagnino (2016).

Como conclui Gurza Lavalle e Bueno (2013, p. 322), a partir de dados da pesquisa realizada em São Paulo e no México sobre as configurações da sociedade civil, as novas organizações da sociedade civil, entre elas as ONGs, não se limitam à realização de atividades de prestação de serviços, mas também “[...] participam ativamente da definição e defesa das prioridades nas políticas públicas”, indicando, assim, a própria complexidade e heterogeneidade das influências da sociedade civil na construção das políticas públicas.

Montaño (2002), ao apresentar a distinção entre os conceitos de sociedade civil e de terceiro setor, auxilia na reflexão acerca dos processos que podem estar engendrados nas contradições e na heterogeneidade do que se denomina sociedade civil,

[...] a sociedade civil põe-se como espaço privilegiado de lutas de classes sociais pela hegemonia. A articulação das lutas tende a dificultar a busca de hegemonia burguesa na sociedade civil; no entanto a mistificação de uma sociedade civil popular homogênea e sem contradições de classe, contribui para facilitar a hegemonia do capital nela. O debate sobre terceiro setor não é alheio a esta questão. Ideologizando este conceito, segmentando as lutas em esferas (ou setores) autonomizadas, desarticuladas da totalidade social, personificando o Estado, o mercado e a sociedade civil, numa clara homogeneização desta última, escamoteando o verdadeiro fenômeno: a desarticulação do padrão de resposta estatal às sequelas da questão social, desenvolvido a partir das lutas de classes no Welfare State . Com tudo isto, o conceito e o debate sobre o “terceiro setor” presta um grande serviço ao capital e à ofensiva neoliberal nesta luta pela hegemonia na sociedade civil (MONTAÑO, 2005, p 280).

Apresentando referências comuns, os conceitos de cidadania, participação e sociedade civil são apropriados de formas diversa, o que torna complexo o desvelamento das finalidades diante dos dois grandes projetos em disputa na formulação e execução das políticas públicas. Sua identificação e distinção podem auxiliar a superar visões homogeneizantes do Estado e da sociedade civil. Por este motivo, observar somente as bases estruturais não é o suficiente para se compreender as relações decorrentes dessas dinâmicas, visto que é necessário superar análises dicotômicas em que o Estado surge

como a “encarnação do mal” e a sociedade civil seria considerada “polo das virtudes democratizantes” (DAGNINO, 2016; COUTINHO, 2004; BURGOS, 2015).

2.3 Instituições participativas (IPs)

O conceito de Instituição Participativa (doravante IP) tem tido uma conotação bem abrangente, que abarca formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação de políticas (AVRITZER, 2007). Para complementar essa definição, Pires e Vaz (2011, p. 15) colocam que o conceito de IPs deve permitir “[...] concebermos e analisarmos conjuntamente os diferentes processos institucionais por meio dos quais cidadãos interferem nas decisões, implementação e monitoramento de políticas públicas”. São consideradas, portanto, instituições participativas os conselhos gestores de políticas públicas, as conferências, os OPs, dentre outros, nos três níveis de governo.

Nesse sentido, a noção de instituições participativas constitui-se no momento em que o Estado reconhece a participação, em que há uma institucionalização desta atuação pelo processo de democratização, com preceitos estabelecidas. Assim, é realizada a passagem de uma “participação organizada”, pelos diversos grupos de interesse da sociedade civil que reivindicam suas demandas, para uma “participação institucionalizada”, a partir de parâmetros, critérios e regras (BARBOSA; KERBAUY, 2016, p. 13) como também poderá ser uma “participação mobilizada”. Isso dependerá do projeto, da vontade, do compromisso político do governo, bem como, dos resultados com a obtenção de benefícios (obras e serviços públicos) voltados para a participação (BORBA, 2011).

Barbosa e Kerbauy (2016) salientam que nem toda experiência de participação pode ser denominada *Instituição Participativa*, muitas delas experiências encontram-se em processo de institucionalização e devem ser levadas em conta a estabilidade, a previsibilidade, e certa burocratização, propondo um conceito mais delimitado:

[...] ser uma instituição participativa significa estipular regras para que a participação ocorra, ter estabilidade, incorporar uma rotina ordenada de trabalho e burocracia, lidar com demandas diversas, ter legitimação estatal e popular e principalmente, permitir que os atores

participem nas discussões e decisões (BARBOSA; KERBAUY, 2016, p. 13).

Barbosa e Kebauy (2016, pp 24-25), como resultado da discussão teórica que realizam sobre o conceito de instituições participativas, propõem um quadro síntese com as características atribuídas ao conceito de IPs. As autoras o fazem a partir da literatura do institucionalismo histórico ou novo institucionalismo e da literatura de democracia participativa. Essa síntese pode auxiliar nos estudos empíricos, sendo “capaz de nortear trabalhos de campo relacionados à democracia participativa”. Como tipo ideal, o quadro fornece elementos para compreenderem as instituições e analisarem as suas características, as alterações no decorrer do período das práticas participativas, não necessariamente propondo encaixar as experiências de forma linear, mas, apresentando sinteticamente fundamentos para mensurá-las.

Quadro 1 – Síntese teórica das características de uma instituição participativa

Fatores vinculados ao conceito de instituição	Estabilidade e previsibilidade - rotina de trabalho pré-determinada
	Burocracia
	Hierarquia e poderes
	Constrangimentos - delimitação das demandas e comportamentos
	Regras claras e delimitadas
	Independência - estrutura e regras criadas de forma autônoma e semi-autônoma
	Atores/grupos definidos (os indivíduos que os integram podem variar)
	Proposição de metas objetivas e realizáveis
	Motivações –obtenção
	Capital social - laços de confiabilidade
Fatores vinculados ao conceito de democracia participativa	Autonomia em relação às trocas de governo
	Contexto democrático consolidado
	Capacidade de proposição de mudanças
	Alcance dos fins socialmente estabelecidos
	Presença da esfera governamental
	Racionalidade comunicativa - voz para as partes interessadas
	Reconhecimento das demandas do outro para além dos próprios interesses
	Accountability efetuado pelo Estado e pela sociedade
	Real incorporação das decisões políticas
	Legitimação estatal e popular
	Aprendizado dos participantes - caráter educativo

Fonte: BARBOSA, KERBAUY, 2016, p.25.

Cabe ressaltar que as autoras alertam, no entanto, para o fato de que alguns estudos empíricos têm evidenciado que certas experiências

participativas no processo de institucionalização perdem a sua legitimação social por meio do excesso de burocratização e por conta da crise financeira do Estado (BARBOSA; KERBAUY, 2016, p. 17), distanciando-se, assim, do que poderia ser uma instituição participativa.

Nesta dissertação, está se privilegiando analisar o OP, tendo-se como base alguns dos fatores relacionados ao conceito de IP apresentados por Barbosa e Kerbauy (2016) conforme o Quadro 1.

Interessa saber quem são os que participam e quais as suas motivações, assim como os constrangimentos que delimitam as demandas e os comportamentos dos que participam do OP, tais como regras e leis, políticas públicas estabelecidas. Nesta direção, na próxima seção são apresentados os conceitos que deram suporte para esta análise.

2.4 Encaixes institucionais e repertórios de ação: Estado e atores da sociedade civil no âmbito das instituições participativas

A discussão a respeito das relações entre sociedade civil e Estado tem sido colocada em relevância com a proliferação de espaços institucionais participativos que propiciam o envolvimento dos cidadãos nos processos de deliberação, construção e monitoramento das políticas públicas. Essa abertura à participação levou muitos atores que lutaram contra o Estado autoritário a se relacionarem com os governos de forma diferente, com ações não só de confrontação, mas também como propositores e executores dessas políticas. Por conta disso, estudiosos atentos a essas inovações têm buscado construir categorias analíticas que auxiliem a compreender essas dinâmicas.

Nesta seção, destacam-se dois conceitos: repertórios e encaixe institucional, que foram propostos por teóricos com influência do Institucionalismo Histórico.

Como referem Cortes e Silva (2010, p.426) “[...] o Brasil constituiu-se, ao longo das últimas décadas, como um dos principais laboratórios de experiências e de análise da participação social na gestão pública”. As exigências legais de implantação dos conselhos gestores e a implementação de orçamentos participativos pela vontade política de alguns governos refletiu-se na produção de uma vasta literatura em torno do tema. Isso indica que essas experiências de participação têm contribuído para alterar a relação entre

Estado e sociedade civil (DAGNINO, 2016; GURZA LAVALLE e BUENO 2012; CARLOS, DOWBOR, ALBUQUERQUE, 2017; FEDOZZI, 2001; CORTES e SILVA,2010)

Dentre as conclusões desses estudos, destacam-se: a) a criação desses novos espaços e experiências participativas, que podem levar a novas relações de representação com distinções significativas no modelo da democracia representativa (LÜCHMAN, 2016); b) a alteração da maneira pela qual os atores da sociedade civil entram em contato com os atores do governo (WAMPLER, 2010; GURZA LAVALLE ET AL. 2017), não só por meio de repertórios contenciosos, mas também por repertórios de interação (ABERS, SERAFIM e TATAGIBA 2014); c) os espaços participativos podem levar os movimentos a um processo de institucionalização, que pode ser compreendido como uma formalização do movimento, constituindo uma OSCIP, por exemplo, como também, pela forte presença nos espaços de gestão, como conselhos gestores (LÜCHMAN, 2016), gerando pontos de acesso mais permanentes com o Estado - encaixe institucional (CARLOS, DOWBOR, ALBUQUERQUE, 2017; GURZA LAVALLE ET AL. 2017); d) e a produção de novas redes e novos tipos de conexão entre ativistas de movimentos sociais, líderes comunitários, especialistas em políticas públicas, burocratas e as prefeituras (WAMPLER, 2010).

As instituições participativas não alteram somente as relações entre Estado e sociedade civil, mas a própria ação coletiva por meio do “[...] afrouxamento das fronteiras entre o caráter confrontacional e o cooperativo e entre o caráter não institucionalizado e institucionalizado das ações e organizações de movimentos sociais” (GURZA LAVALLE ET AL 2017, p. 15). Na discussão sobre sociedade civil essas alterações levaram a questionamentos acerca das fronteiras entre Estado e sociedade civil, abrindo espaços para estudos que buscam romper com concepções maniqueístas por meio de análises que consideram o Estado e a sociedade civil complexos e heterogêneos e que se constituem mutuamente.

O conceito de repertório de ação, inicialmente proposto por Tilly (1995)¹, traz elementos que auxiliam na compreensão desses processos. É um conceito que tinha como objetivo incluir na teoria do processo político explicações acerca de como a cultura cria possibilidades de ação no curso dos conflitos políticos:

A palavra repertório identifica um conjunto limitado de rotinas que são aprendidas, compartilhadas e postas em ação por meio de um processo relativamente deliberado de escolha. Repertórios são criações culturais aprendidas, mas eles não descendem de filosofia abstrata ou tomam forma como resultado da propaganda política; eles emergem da luta. [...] Em qualquer ponto particular da história, contudo, elas [as pessoas] aprendem apenas um pequeno número de maneiras alternativas de agir coletivamente (TILLY, 1995, p. 26, apud ALONSO, 2012, p.26).

Alonso (2009, p 34), ao apresentar o conceito de repertório de TILLY, alerta que não se deve utilizá-lo como “[...] fórmula a ser aplicada a qualquer circunstância”, mas é uma instigação à pesquisa empírica de contextos históricos particulares. De acordo com estudos empíricos, no caso do Brasil, as mudanças no repertório de ação de confronto para colaborativos são efeitos da inserção dos atores da sociedade civil em modalidades institucionalizadas de ação, como as instituições participativas (ABERS, SERAFIM e TAGIBA, 2014; CARLOS 2015). No entanto, isso não significa que atores abandonem ações destrutivas ou os conflitos, visto que elas são conjugadas, utilizam canais diversificados e se complementam, “combinando estratégias contenciosas e institucionalizadas” (CARLOS, 2015, p. 90) Essa combinação é “contingente e dinamizada pela relação sociedade-Estado de cada contexto histórico” (CARLOS, 2015, p. 92). Abers, Serafim e Tatagiba (2014, p. 330) definem a variedade de formas de participação como “repertórios de interação” que envolvem práticas de diálogo e de conflito com o Estado combinadas com a participação em arenas formalmente instituídas.

¹ Charles Tilly é um dos grandes nomes da Sociologia do século XX, em particular da Sociologia Política. Seus trabalhos sobre movimentos sociais, publicados a partir dos anos 70, são um divisor de águas no estudo do assunto, por combaterem explicações economicistas e psicologizantes, oferecendo, em contraponto, uma teoria que focaliza fatores eminentemente políticos na compreensão do processo de mobilização coletiva. Ao edificar tal teoria, Tilly deu-se conta da necessidade – e da dificuldade – de incorporar dimensões culturais à explicação dos processos políticos. Amante da música, abordou a imbricação entre cultura e ação política valendo-se da noção de “repertório” (ALONSO, 2009).

Gurza Lavalle et al. (2017, p. 14), ao sistematizar estudos empíricos sobre movimentos sociais, afirmam que estes apresentam novos elementos para descrever as interações via instituições entre atores sociais e Estado, corroborando com a análise de Carlos (2015), a partir de três assertivas: 1) os movimentos sociais realizam atividades que não necessariamente têm uma relação de conflito com os governos e que colaboram na implementação das políticas públicas; 2) os movimentos sociais têm uma pluralidade de formas de se relacionar com o Estado, promovendo a articulação circunstancial entre ação institucionalizada e não institucionalizada; 3) a formalização e a utilização de canais institucionalizados não conduz obrigatoriamente à desmobilização do movimento.

Desse modo, observa-se que é possível que atores civis relacionem-se com o Estado, tanto de forma disjuntiva como colaborativa. Porém, a utilização de determinado procedimento dependerá do contexto, das oportunidades e das escolhas que o movimento fará e da melhor maneira de alcançar seus objetivos.

Para Gurza Lavalle (2017, p. 16) os processos de mobilização podem conduzir à perenização de valores e interesses defendidos, mediante a institucionalização, embora isso não ocorra “[...] de modo unidirecional, nem seja definido de uma só vez, em um único momento ou circunstância”. É o pesquisador que deve ter a capacidade de observar esses processos de institucionalização e “[...] identificar o ponto a partir do qual certas configurações de encaixes sedimentadas ao longo do tempo, graças à ação coletiva, trazem consigo a transformação do movimento social em questão em algum outro tipo de ator”.

O conceito de encaixe institucional (CARLOS, DOWBOR, ALBUQUERQUE, 2017; GURZA LAVALLE et al.; 2017), que também tem origem na abordagem da *pólis* de Theda Skocpol (1992), tem sido utilizado para apresentar os momentos em que os atores alcançam pontos de acesso mais permanentes do Estado, em que há uma concretude institucional nos resultados das interações socioestatais:

[...] porque sob determinadas circunstâncias os processos de interação permitiam aos atores sociais arquitetar encaixes no Estado — pontos de acesso (points of Access), órgãos, regras, prioridades, leis —, a seletividade intrínseca às instituições passaria a funcionar

favorecendo esses atores e tornando o Estado continuamente poroso aos seus interesses e valores (GURZA LAVALLE et al., p. 5).

Desse modo, ao abrir-se essa possibilidade, é possível aos atores intervirem com estratégias para influenciar o processo decisório em defesa de seus interesses e causas, tendo a capacidade de “adentrar o Estado”. Como exemplo, os autores citam os cargos comissionados na gestão pública e a participação dos atores civis em espaços participativos. Carlos, Dowbor e Albuquerque (2017) compreendem que, no momento em que é possível esse “encaixe”, pode-se aproximar do conceito de permeabilidade do Estado, proposto por Marques (2006).

É possível observar, nos estudos de Marques (2006) a respeito da permeabilidade estatal, que há relevante discrepância quanto às capacidades dos movimentos sociais e das redes empresariais em adentrarem o Estado, especificamente nas políticas urbanas. Segundo Menezes (2018, p. 111), esta “permeabilidade assimétrica” tem sido ignorada pelas pesquisas do campo de estudos sobre as interações entre Estado e sociedade civil no que concerne à formulação e implementação de políticas públicas, o que “poderia contribuir para compreender como os mecanismos relacionados à desigualdade social e política operam no interior do Estado e sobretudo, verificar seus efeitos nos movimentos sociais”.

Uma chave analítica relevante para compreender as transformações no acesso aos espaços institucionais pode ser a identificação dos recursos mobilizados pelos atores. Isso pode ser realizado a partir da consideração de que o acesso ao Estado ocorre de forma desigual, o que é considerada uma permeabilidade assimétrica, visto que a disputa pela influência nas escolhas públicas está em constante movimento.

A possibilidade de relação mais permanente com o Estado tem também colaborado para que os atores se institucionalizem. Assim, essa permeabilidade do Estado, que diz respeito também a estímulos às parcerias entre este e a sociedade civil, pode conduzir a um processo de institucionalização do associativismo. Lüchmann (2016), ao apresentar os resultados de pesquisa sobre o associativismo em Florianópolis, observa

A institucionalização diz respeito, portanto aos mecanismos de organização que passaram ser mais necessários como respostas a esse contexto [de maior porosidade do Estado], requerendo adoção

de regras menos aleatórias de participação que desencadearam, em muitos casos formalismo das associações, como é o caso da criação das organizações da sociedade civil. Por outro lado, a institucionalização diz respeito também a crescente participação da sociedade civil nos espaços de participação como os Conselhos gestores (LÜCHMANN, 2016, p. 17).

Por conta dessa combinação, faz-se necessário considerar a possibilidade de interações caracterizadas pela perda de autonomia dos atores da sociedade civil envolvidos no processo. Isso porque, concomitantemente ao fato desses espaços propiciarem que diferentes atores tenham voz na identificação dos problemas e na acomodação de uma maior diversidade de objetivos, essa interação transformaria movimentos reivindicativos em organizações prestadoras de serviços (ABREU, 2013, p. 86). De alguma forma, nesses espaços participativos, poder-se-ia observar que movimentos sociais, antes reivindicativos, estariam modificando seu repertório no sentido de uma colaboração subordinada e dependente politicamente dos governos.

É o que Gurza Lavalle e Bueno (2013) apontam como diagnóstico da *ONG-uinização*,

O diagnóstico da *ONG-uinização* é uma afirmação sobre a importância crescente das ONGs entendidas como tendência substantiva ou deslocamento, pois os movimentos populares teriam declinado e a mobilização popular, diminuído. Acima de tudo, ele revela e denuncia duas ordens de supostos em curso. Em primeiro lugar, a profissionalização, institucionalização e dependência de doadores das ONGs que deixaria para o trabalho de base e posições radicais, e levaria à priorização da eficácia e eficiência de serviços e dos projetos planejados em suas atividades. Portanto, a relevância das ONGs equivale à despolitização da sociedade civil onerando a mudança social. Em segundo lugar, ONGs orientadas pela prestação de serviço tornam-se funcionais para a privatização e ajuste estrutural das funções do Estado. Doravante, chamamos essas duas ordens de perigos em curso de teses de despolitização da sociedade civil e da neoliberalização, respectivamente (GURZA LAVALLE e BUENO, 2013, p.288)

A partir do estudo que realizou entre organizações civis em São Paulo e a Cidade do México, Gurza Lavalle e Bueno (2013) refutam esse diagnóstico por meio de evidências empíricas. Observam que há uma diversificação de atores sociais ONGs, fóruns, pastorais, que convivem com atores tradicionais (associações comunitárias, de ajuda-mútua). Nessa diversificação há “um subconjunto de organizações da sociedade civil que especializou-se e desenvolveu uma divisão do trabalho que melhora a sua capacidade de discutir a agenda pública e influenciar a política e as políticas (GURZA LAVALLE e

BUENO 2013, p.319)”. Isto é, não apenas executam os serviços, mas também participam da defesa ativamente e da definição das políticas públicas. No caso da pesquisa citada, os resultados empíricos demonstram que “é possível encontrar ONGs historicamente enraizadas e politicamente engajadas, ampliando suas atividades e aumentando sua influência política, sem sacrificar sua inserção política e social” (GURZA LAVALLE e BUENO 2013, p.321).

Outra característica encontrada nos estudos sobre instituições participativas refere-se à criação de laços de solidariedade entre os atores da sociedade civil, que fortalecem as suas conexões por meio de mecanismos informais de decisão e das condições contextuais locais, que transcendem as próprias IP (WAMPLER, 2011). Eles são essenciais para a consecução dos seus objetivos, pois permitem aos líderes, que, de outra forma estariam isolados, desenvolver laços com indivíduos que tenham preocupações e demandas semelhantes.

Como a nova arquitetura das IPs é apoiada pelo Estado, as Organizações da Sociedade Civil (OSCs), participantes concentram seu tempo e energia na arte e na prática de governar, o que significa que o foco destas organizações dirige-se para a identificação de como a governança participativa pode ser usada para atender à sua agenda política. Assim, a ação política estratégica e instrumental é também desenvolvida pelas OSCs, tendo em vista que buscam assegurar a mudança política e bens públicos. Não devemos esperar, porém, que as OSCs estejam participando simplesmente porque querem melhorar a deliberação ou aprofundar a qualidade da democracia ou, ainda, formar laços de solidariedade com seus pares, mas temos de assumir que elas estão envolvidas, porque acreditam que a sua participação terá um impacto significativo sobre a qualidade de vida. (WAMPLER, 2011, p.157)

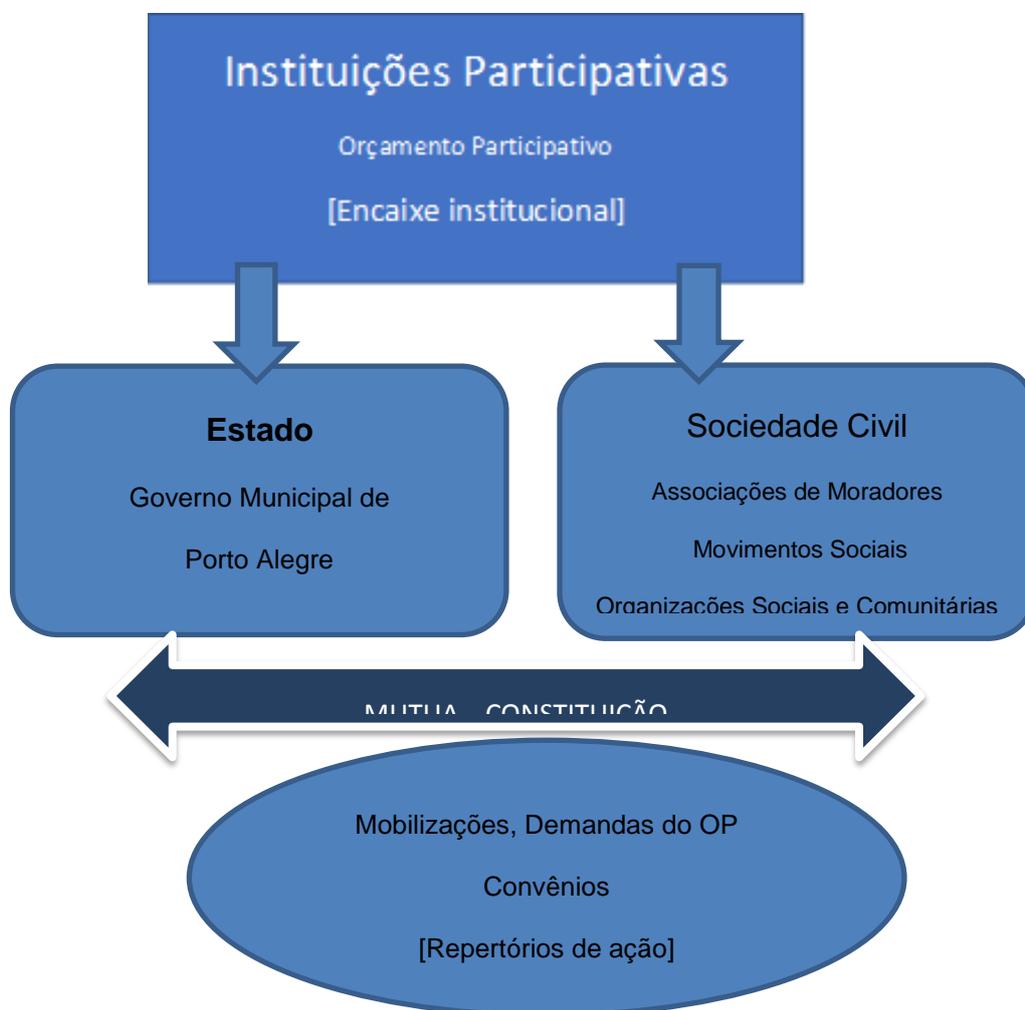
Wampler (2010, p.392), ao analisar a gestão participativa de Belo Horizonte, observa que, concomitantemente à perseguição de interesses particulares dos seus grupos, os atores da sociedade civil buscam construir um movimento mais amplo que os conecta com outros movimentos e organizações. Assim, as IPs são “[...] os pontos de contato com que interesses comuns podem ser forjados”, espaços em que movimentos sociais e organizações comunitárias procuram formar alianças com organizações. No entanto, se houver a percepção de que, nesses espaços participativos, os

benefícios são muito limitados, as organizações irão buscar outros meios que possam melhorar suas comunidades.

Por fim, neste capítulo foram apresentados os pressupostos teóricos e as categorias analíticas que fornecem as condições para analisar as possíveis transformações entre os atores envolvidos no OP. No próximo capítulo será explanado o método de investigação a partir desse referencial.

De acordo com as discussões teóricas apresentadas, apresenta-se um quadro síntese com as categorias teórico-analíticas consideradas nesta dissertação.

Figura 2 – Esquema categorias teórico-analíticas



Fonte: Elaboração própria.

3 METODOLOGIA

Para dar conta do caminho analítico abordado no capítulo anterior, é apresentado, neste capítulo, o desenho metodológico adotado, as fontes utilizadas, o método de coleta e análise de dados.

3.1 Delineamento

O objetivo deste estudo é analisar, ao longo do tempo de funcionamento do OP (1990-2016), a ocorrência, ou não, de transformações nas formas de engajamento, ações e relações entre as associações comunitárias que demandam assistência social e o Governo Municipal. Parte-se da premissa de que o OP, como uma configuração institucional, pode modelar as interações e as estratégias políticas, assim como pode estruturar as relações de poder entre grupos, influenciando os resultados.

Nesta pesquisa, optou-se pela realização de um estudo de caso (TRIVINOS, 1992; YIN, 2001; GIL, 2009) porque esta metodologia permite, através da utilização de diferentes procedimentos de coleta de dados, uma compreensão mais ampla acerca dos vários aspectos que se relacionam ao objeto da pesquisa. A análise de como o OP pode modelar as ações dos atores envolvidos no processo necessita de uma estratégia de pesquisa que conte com diversas fontes de dados e procedimentos.

O estudo de caso consiste em uma “estratégia de pesquisa abrangente” e não pode ser classificado, *a priori*, como qualitativa nem quantitativa, por excelência, mas está interessada em explorar, descrever e explicar um fenômeno em seu contexto (YIN, 2001, p.32). Gil (2009, p. 58) aponta alguns propósitos dos estudos de caso: 1) explorar situações da vida real cujos limites não estão claramente definidos; 2) preservar o caráter unitário do objeto estudado; 3) descrever a situação do contexto em que está sendo feita uma determinada investigação; 4) formular hipóteses ou desenvolver teorias e 5) explicar as variáveis causais de determinado fenômeno em situações complexas que não permitam o uso de levantamentos e experimentos. Possibilita a utilização de vários procedimentos de investigação e coleta de dados, os quais poderão trazer informações complementares e, por vezes, contraditórias a respeito das unidades de análise investigadas.

Yin (2001, p.32) sugere, nesse sentido, a realização de um processo de “triangulação de dados” para conferir maior poder de veracidade às informações coletadas, pois as diferentes fontes poderão corroborar na construção de “linhas convergentes de investigação”. Desse modo, por meio do estudo de caso é possível

retratar a complexidade de uma situação particular, focalizando o problema em seu aspecto total. O pesquisador usa uma variedade de fontes para coleta de dados que são colhidos em vários momentos da pesquisa e em situações diversas, com diferentes tipos de sujeito. Para tanto, serão adotadas técnicas quantitativas e qualitativas (quanti-qualitativa). O entendimento aqui, é de que são técnicas complementares (OLIVEIRA, 2008, p. 7).

Conforme é possível extrair de Oliveira (2008), a combinação da análise quantitativa e qualitativa pode proporcionar maior nível de credibilidade e validade aos resultados da pesquisa, o que poderia evitar o reducionismo por uma opção única de análise.

Outra característica desta pesquisa é a observação da variação ao longo do tempo, pois o objeto de estudo é uma instituição participativa que já tem 30 anos², portanto é um estudo que utiliza a técnica proposta por Carlos (2012) de *cross-time*. A opção pelo método *cross-time* possibilita a demarcação de características dos períodos que conduzem a uma análise comparativa mais rica e que se relaciona diretamente com as proposições teóricas na formulação de Skocpol (1995), apresentadas na Figura 1, do capítulo anterior.

Para Skocpol (1992), uma dada política, forjada em determinado período poderá influenciar a criação das políticas posteriores, transformar a capacidade do Estado e contribuir na identidade e ação dos atores envolvidos. Essas transformações serão analisadas, ao longo do tempo, de três contextos analíticos distintos, denominados de Tempo 1 (T1), Tempo 2 (T2) e Tempo 3 (T3). De modo geral, o T1 compreende ao período anterior à Constituição Federal de 1988, ao início do movimento associativo de Porto Alegre, à assistência social estritamente relacionada à filantropia e ao voluntariado, e à inexistência de instituições participativas. O T2 (1989–2000) abrange a implantação e consolidação do OP de Porto Alegre, bem como de outros

² Para fins deste estudo, quanto aos dados do Orçamento Participativo, o período analisado é desde o ano de origem do OP 1989 até 31 de dezembro de 2016, conforme disponibilidade de dados.

canais de participação, como as associações de moradores atuando na elaboração de políticas públicas e no interior dos espaços participativos, também é o período de constituição das bases da política de assistência social. O período T3, por sua vez, foi considerado a partir do ano 2000 até 2016, diz respeito à crise financeira da Prefeitura Municipal que repercute no OP, quando o processo começa a apresentar limites na execução das demandas; já na assistência social, é o período de implantação e consolidação da política de assistência social, com o Sistema Único de Assistência Social -SUAS.

Quanto ao seu alcance, esta pesquisa pode ser classificada como descritiva e explicativa. Descritiva por buscar identificar os aspectos relacionados aos constrangimentos que o OP cria, no que concerne à delimitação das demandas apresentadas no espaço da temática de assistência social (leis, normas e regras); bem como, as ações que os atores envolvidos realizam (tipo de demandas, tipos de convênios; trajetória das associações). Explicativa, pois há um esforço em explicar as motivações das ações dos atores envolvidos neste estudo.

3.2 Coleta de dados

Para identificar os aspectos relacionados aos constrangimentos que o processo cria no que concerne à delimitação das demandas³ apresentadas no espaço da temática de assistência social (leis, normas e regras) utilizou-se a pesquisa documental como procedimento. Diferencia-se da pesquisa bibliográfica devido à utilização de fontes primárias, as quais ainda não foram analisadas ou podem ser reelaboradas, como: documentos oficiais, filmes, reportagens de jornal, entre outros (LAKATOS, MARCONI, 2006). Foram analisados os documentos relativos ao OP (planos de investimentos e regimento interno) e à Política de Assistência Social, mais especificamente no que se refere à relação com as entidades (leis, diretrizes e normativas). Foi um estudo longitudinal, pois, além de abranger todo o período do OP (T2 e T3), buscou leis, diretrizes e normas que incluíssem o período que antecedeu o OP (T1).

³ O termo demandas é utilizado para denominar as solicitações encaminhadas pelos participantes do Orçamento Participativo.

Para identificar as ações que os atores envolvidos realizam (tipo de demandas, tipos de convênios; trajetória das associações) foram utilizados registros administrativos da Prefeitura, como também pesquisa documental nos Anuários Estatísticos (PMPA; 1998, 2000, 2012, 2017). A falta de dados estatísticos oficiais sobre o OP levou à utilização de registros administrativos do governo municipal, como fonte de dados. Ferreira (2008, p. 91) afirma que para usar este tipo de fonte é necessário que seja realizada uma análise rigorosa de sua consistência, mas que, na maior parte dos casos, a utilização de registros pode ser altamente compensadora, seja pelo fato de abordar aspectos, normalmente, não disponíveis nas pesquisas oficiais, seja pela economia de custos com pesquisas, seja pela melhor utilização da informação produzida pelas organizações.

O acesso aos bancos de dados administrativos da Prefeitura Municipal de Porto Alegre foi possível a partir do pedido de informações realizado pela mestranda, no Serviço de Informações ao Cidadão e-SIC (protocolo nº 000075-18-32). Foram utilizados relatórios dos bancos de dados de acompanhamento das demandas do Orçamento Participativo, do sistema de Gerência Orçamentária (GOR) e do Setor de Convênios da FASC.

Com base nesses arquivos, foi realizado um levantamento exploratório, a fim de identificar e recuperar a situação das demandas do OP desde 1989. Deu-se enfoque para o ano, o tipo de demanda, os valores, a situação, o tema, a região ou a temática que solicitou, a descrição e a situação de execução, como também o quadro referente aos convênios de assistência social, para analisar o perfil das entidades conveniadas e os tipos de convênios.

Para conhecer os atores envolvidos no processo das demandas de assistência social (perfil dos demandantes, perfil das entidades conveniadas) foram utilizados dados já publicados da “Pesquisa Orçamento Participativo: Perfil, Avaliação e Percepções do Público Participante” de 2016 (OBSERVAPOA, UFRGS, 2016) ⁴, e a tabulação especial do banco de dados

⁴ A pesquisa tinha como objetivo conhecer o sobre os participantes do OP. O questionário possuía perguntas a respeito do perfil socioeconômico dos participantes quanto da participação e percepção do funcionamento do OP. Devido a diversos fatores - como custo e complexidade operacional - a pesquisa utilizou uma amostra dos participantes e não a sua totalidade (censo). A amostra foi construída visando apresentar dados referentes aos participantes do OP da cidade, e não por região ou temática. O delineamento amostral utilizado para a pesquisa de

desta pesquisa, que exploram a relação entre os participantes do OP e os convênios. Por meio dessas informações, foi realizada uma análise estatística descritiva para descrever e resumir os dados. Esta pesquisa deu sequência às investigações periódicas já realizadas com o público do OP, com as quais é possível a comparação histórica com estudos já desenvolvidos, além de dados que permitem conhecer as opiniões dos participantes frente a novas questões. Na comparação histórica, considerou-se as investigações anteriores de Nuñez e Fedozzi (1993), Fase, PMPA, Cidade e Abers (1995), Cidade (1999, 2002, 2003), Fedozzi (2005; 2007) e Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009).

Com o intuito de conhecer as motivações para requerer e executar as demandas, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com lideranças comunitárias envolvidas nas associações de moradores. Através desta técnica, foi possível explorar as trajetórias das associações, percepções e concepções relativas aos seus objetivos, suas relações com o governo e o entendimento e avaliação a respeito do OP.

Optou-se pela amostra de tipo não probabilística por tipicidade. Trata-se de um tipo de amostra em que os sujeitos podem ser escolhidos a partir de critérios acidentais ou intencionais (RICHARDSON, 1999). Neste estudo, o critério utilizado foi intencional. A amostra foi dirigida para lideranças de associações de moradores que participam e já haviam demandado no OP, e que mantinham convênios na área de assistência social com a Prefeitura. No banco de dados dos convênios da FASC, foram encontradas 154 entidades com algum tipo de convênio com a FASC, destas, 24 eram associações de moradores (Tabela 1).

2015 foi de amostra estratificada em 2 etapas. A primeira etapa da estratificação foi a plenária (região ou assunto da temática), e a segunda etapa foi o gênero do participante - sendo esta uma pós-estratificação. O motivo da escolha deste delineamento foi a crença de que os participantes de uma plenária podem apresentar um perfil de respostas diferente dos participantes de outras plenárias, e por isso a necessidade de se entrevistar em todas as plenárias uma quantidade predeterminada de participantes - o mesmo acredita-se para o sexo do participante, por isso a segunda etapa da estratificação. Embora não houvesse uma regra de seleção para os participantes que iriam responder o questionário, evitou-se chamar muitas pessoas de um mesmo grupo de participantes, visando assim obter uma amostra mais representativa daquela plenária. Após a realização da amostra nas 22 plenárias, cada questionário recebe uma ponderação para a realização das análises, baseados no número de participantes nas plenárias e seu gênero. Essa ponderação visa corrigir eventuais distorções e vieses causados pelo procedimento amostral.

Tabela 1 - Associações de Moradores conveniadas com FASC e número de vagas conveniadas em setembro de 2018

Nome da Associação	Vagas
Associação de Moradores da Vila Tronco Neves e Arredores (AMAVTRON)	220
Associação de Moradores da Vila Esperança Cordeiro – AMOVIECOR	188
Associação Comunitária do Campo da Tuca	169
Associação dos Moradores da Vila Parque Santa Anita – AMOVISA	124
Associação de Moradores da Vila Tecnológica (AMOVITEC)	120
Associação dos Amigos Artesãos e Pescadores da Ilha da Pintada (AAAPIP)	120
Associação de Moradores da Vila Mato Grosso	108
Associação Comunitária dos Moradores do Conjunto Residencial Rubem Berta (AMORB)	100
Associação Integração dos Anjos	100
Associação Comunitária Belém Velho (ASCOBEV)	80
Associação de Moradores do Vale dos Canudos	80
Associação Moradores Bairro Jardim Itú	75
Associação de Moradores da Vila Orfanatório II - AMOVIOR II	60
Associação de Moradores da Vila Rio Branco	60
Associação de Moradores da Vila Tijuca	60
Associação de Mulheres Nossa Senhora Aparecida	60
Associação dos Amigos da Vila Arapeí	60
Associação Amigos da Restinga	48
Associação Comunitária dos Moradores da Vila Nova Tijuca	40
Associação de Moradores Núcleo Prisma e Arredores	40
Associação dos Moradores da Rua Dorival Castilhos Machado	40
Associação dos Moradores do Parque das Laranjeiras Zona Norte	40
Associação de Mulheres Solidárias da Grande Cruzeiro – ASSMUSOL	24
Associação dos Moradores da Vila Nossa Senhora da Esperança (AMOVESP)	20

Fonte: FASC, 2018.

A partir dos dados da Tabela 1, contatou-se as associações que tinham maior número de vagas conveniadas (até 80 vagas), correspondendo a onze entidades. O contato foi realizado através de telefone e e-mail. As cinco associações que concordaram em participar da pesquisa foram entrevistadas entre os meses de novembro e dezembro de 2018, com duração média de duas horas. As falas foram gravadas em equipamento digital e, posteriormente, transcritas sem edição de conteúdo. As entrevistas foram

conduzidas por meio de roteiro semiestruturado (Apêndice 2). Foram entrevistadas lideranças envolvidas com as associações, cujo perfil pode ser observado no Quadro 2.

Quadro 2 - Perfil dos entrevistados e associações que representam.

Associação Comunitária de Belém Velho – Ascobev	
Ano de Fundação	1954 A ASCOBEV foi fundada em 21 de março de 1954, com o objetivo de prestar auxílio à comunidade. A associação inicialmente visou-se resgatar o tradicionalismo com a inserção e criação de um departamento tradicionalista – Estância da Figueira. Hoje, desenvolve em sua sede atividades de: segurança no bairro, de turismo, que envolve o resgate da história da região; possui um tele centro BR, e uma rádio comunitária online, uma cozinha comunitária, mas, principalmente, atende 80 crianças e adolescentes de 06 a 15 anos – SCFV (Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos), no turno inverso à escola, através do convênio com a Prefeitura Municipal.
Breve Histórico	
Perfil do Entrevistado	Feminino, assistente social. Cargos ocupados na Associação: Presidente (2003,2007 a 2016) Secretária (2004), Tesoureira (atual), foi conselheira do OP
Associação Comunitária do Campo da Tuca - ACCT	
Ano de Fundação	1978 A Associação Comunitária do Campo da Tuca, que, desde o início, se caracterizou como combativa defensora de seus moradores, participando inclusive de protestos contra o regime militar, que, na época, por meio da Prefeitura, não reconhecia o direito dos moradores e se negava a receber uma comissão inicial que trazia reivindicações. Em 1980 iniciam o atendimento da educação infantil, e nos anos 2000 começam a atender crianças e adolescente.
Breve Histórico	
Perfil do Entrevistado	Feminino, ensino médio, os cargos ocupados na associação foi de Presidente (2005 a 2012), foi conselheira do OP.
Associação Integração dos Anjos – AIA	
Ano de Fundação	1986 No ano de 1984, Chiquinho dos Anjos, iniciou um trabalho com crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social. O projeto atendia várias vilas de Porto Alegre inicialmente, onde buscava a interação dessas crianças para a participarem nas escolas de samba de Porto Alegre. Ele também fundou um time de futebol (Juventude), que visava tirar as crianças e adolescentes do meio da “vila” no turno inverso da escola e nos finais de semana. Em 1986 a Associação é fundada e tem como objetivo lutar pela regularização e urbanização da vila, além de continuar com os projetos sociais.
Breve Histórico	
Perfil do Entrevistado	Masculino, possui ensino médio, presidente de 2003 a 2009, foi conselheiro do OP.
Associação de Moradores da Vila Esperança Cordeiro – AMOVIECOR	
Ano de Fundação	1979 A associação de moradores da Vila esperança Cordeiro, foi fundada em 29 de junho de 1979. Início suas atividades com atendimento a crianças em 1988 apenas com creche, com a antiga LBA.
Breve Histórico	
Perfil do Entrevistado	Masculino, graduado em Gestão Pública. Cargos ocupados na Associação: Secretário (1994), vice-presidente (2000), presidente (2000 a 2018), foi conselheiro do OP.
Associação de Moradores da Vila Mato Grosso- AMVMG	
Ano de Fundação	1981 Associação de moradores foi fundada em 1981 quando algumas pessoas que vinham do interior não sabiam onde se instalar acabaram fazendo suas casas no entorno do arroio, logo em seguida houve a necessidade de construir uma creche para poder ficar com as crianças enquanto os pais trabalhavam, nos anos seguintes a LBA construiu uma creche, houve a necessidade de fazer uma ata de fundação para que fosse possível ter convênios e buscar recursos para poder atender as crianças de uma forma mais organizada.
Breve Histórico	
Perfil do Entrevistado	Feminino, graduada em gestão pública, vice-presidente de 1995 a 1998, coordenadora da creche 1999 a 2003, após 2003 até os dias de hoje integra a diretoria alternando entre os cargos de presidente, vice-presidente e tesoureira.

Fonte: Elaborado pela autora.

3.3 Tratamento e análise dos dados

Na análise geral das formas de engajamento, ações e relações entre as associações comunitárias que demandam assistência social e o Governo Municipal, os dados provenientes dos variados instrumentos metodológicos foram agrupados em torno de temas, a fim de verificar a triangulação das evidências e promover a validação dos resultados a partir de linhas convergentes de investigação (Yin, 2005).

Primeiramente, foi dado o tratamento das informações colhidas de acordo com a sua natureza. Assim, como já referido, os dados retirados dos bancos de dados foram tratados por meio de levantamentos e busca da informação desejada, como também de análises estatísticas descritivas.

As entrevistas e a pesquisa documental foram tratadas por meio da técnica de análise de conteúdo. Esta compreende técnicas de pesquisa que permitem, de forma sistemática, a descrição das mensagens e das atitudes atreladas ao contexto da enunciação, bem como às inferências sobre os dados coletados. A análise de conteúdo é um método apropriado de indução para se investigarem as causas (variáveis inferidas) a partir dos efeitos (variáveis de inferência ou indicadores; referências no texto). A especificidade da análise de conteúdo reside na articulação entre a superfície dos textos, descrita e analisada e os fatores que determinam estas características, deduzidos logicamente. Pela inferência, procura-se estabelecer a correspondência entre estrutura semântica e estrutura sociológica (BARDIN, 2016). Assim, sua finalidade está em realizar inferências com base em uma lógica explicitada (VALA, 1986).

Existem vários tipos de análise de conteúdo, no caso desta dissertação foi utilizada a análise temática. A análise de conteúdo do tipo temática é quando uma pesquisa, utilizando verificação de conteúdo, se direciona para as características da mensagem propriamente dita, para seu valor informacional, as palavras, argumentos e ideias nela expressos (MORAES, 1999). Esta análise desdobra-se em três etapas: 1) a pré-análise; 2) a elaboração do material ou codificação e tratamento dos resultados obtidos; 3) e a sua interpretação.

A pré-análise é a fase em que se organiza o material a ser analisado com o objetivo de torná-lo operacional, sistematizando as ideias iniciais. Trata-se da organização propriamente dita por meio das etapas: leitura flutuante, que é o estabelecimento de contato com os documentos da coleta de dados, momento em que se começa a conhecer o texto; escolha dos documentos, que consiste na demarcação do que será analisado; formulação das hipóteses e dos objetivos; referenciação dos índices e elaboração de indicadores, que envolve a determinação de indicadores por meio de recortes de texto nos documentos de análise.

A leitura flutuante das entrevistas transcritas e dos documentos conduziu a referenciação do texto por meio indicadores derivados dos objetivos da dissertação apresentados no projeto. Quanto às entrevistas, os indicadores foram: motivações para ingressar no OP, motivações para demandar Assistência Social, tipos de ações desenvolvidas pelas associações, relação com o governo municipal, avaliação do OP e avaliação do trabalho da associação. Para analisar os documentos, leis, decretos, Regimento Interno do OP e Plano de Investimentos também foi utilizada a técnica de análise de conteúdo. Com relação aos documentos, foi possível referenciar o texto por meio dos seguintes indicadores: conceito de entidade e definição de conveniamento, critérios e condições para conveniar e critérios para demandar assistência social.

Partindo deste material já referenciado, definiu-se as categorias (sistemas de codificação). A exploração do material é uma etapa importante, porque possibilita ou não a riqueza das interpretações e inferências. Esta é a fase da descrição analítica, a qual diz respeito ao *corpus* (qualquer material textual coletado) submetido a um estudo aprofundado, orientado pelas hipóteses e referenciais teóricos. Dessa forma, a codificação, a classificação e a categorização são básicas nesta fase. A codificação é o processo pelo qual os dados brutos são transformados, sistematicamente, e agregados em unidades, as quais permitem uma descrição exata das características pertinentes do conteúdo do discurso.

Para esta fase do trabalho, foi utilizado o *software* NVIVO 12 PRO⁵. Como auxílio na análise dos dados, este *software* permitiu organizar, classificar e codificar os dados, através da criação de “nós”, que definem e estabelecem relações entre os diferentes dados.

As categorias iniciais configuram-se como as primeiras impressões das entrevistas realizadas e documentos analisados. Destaca-se que não houve “regras” tanto para a nomeação das categorias, quanto para a determinação do número de categorias, pois essas questões ficaram contingentes à quantidade do corpus de dados coletados anteriormente. Resultou do processo de codificação das entrevistas transcritas um total de 11 categorias, algumas com subcategorias, no que se refere às entrevistas (Tabela 2), e, quanto aos documentos, foram 07 categorias (Tabela 3). Cada categoria constitui-se dos trechos selecionados, o que Bardin (2016) denomina de Unidade de Registro, das falas dos entrevistados, também, conta com o respaldo do referencial teórico. A Tabela 2, apresenta a nomeação concedida a cada categoria (no NVIVO é denominado Nó), os arquivos correspondem ao número de entrevistas que foram encontradas, as categorias e os códigos referem-se à quantidade de unidade de registros. que referiam àquelas categorias.

⁵ NVivo é um software que auxilia a organizar e analisar facilmente as informações não estruturada.

Tabela 2 - Número de arquivos e códigos por categoria das entrevistas

Nós (categorias) referente às entrevistas	Arquivos	Códigos
Assistência social	4	6
Convênios	5	14
MROSC	4	8
Educação Infantil	3	5
Demandas	5	15
Encaixe institucional		
Cargo comissionado	3	5
Conselhos	1	1
Orçamento participativo	5	19
Laços de solidariedade	4	8
Outras relações com o governo	2	3
Permeabilidade		
Assimetrias	1	2
Influência na política pública	4	6
Repertórios		
Conflituoso	2	2
Cooperativo	2	2
Trajatória das associações		
Assistência social	3	4
Efeitos do o	3	6
Ingresso no OP	5	7
Início das associações	5	12
O papel das associações	5	12
O papel dos dirigentes	3	6
Recursos	2	2
Transformações	5	15
Trajatória dos entrevistados	5	7

Fonte: Extraído do NVIVO, elaborado pela autora.

Tabela 3 - Número de arquivos e códigos por categoria dos documentos

Nós (categorias) referente aos documentos	Arquivos	Códigos
Atribuições dos conselhos com relação às entidades	3	8
Conceito de entidade	5	8
Contrato de gestão	1	3
Convenio	2	2
Direito da criança e do adolescente	1	2
Prestação de contas	1	1
Requisitos para conveniamento	3	6

Fonte: Extraído do NVIVO, elaborado pela autora.

O trabalho de categorização inicial foi realizado por meio da primeira leitura do material. Neste momento, não houve distinção entre as categorias teóricas e empíricas, que se apresentaram simultaneamente. Na etapa posterior, a partir desta categorização, foram agrupadas por meio dos temas e subtemas derivados do referencial teórico, como também dos objetivos desta dissertação. Esta elaboração está resumida no Quadro 2, teve como objetivo organizar os indicadores para convergir os dados para a análise. Cabe ressaltar que para elaborar a seção 5.1 “Associativismo e OP – participantes do OP” foram utilizados os dados da Pesquisa Perfil e os indicadores utilizados são: participação do público do OP em associações; comparecimento em anos anteriores nas assembleias do OP pelos que tem vínculo associativo; se a participação no OP foi antes ou depois de começar a participar nas associações; o motivo da participação no OP; o conhecimento das regras do OP; o tipo de associativismo dos participantes do OP

A análise dos resultados desta organização (Quadro 2), culminou na interpretação que será apresentada nos próximos capítulos.

Quadro 3 - Temas, subtemas e indicadores conforme fonte de dados.

Temas	Sub-temas	INDICADORES		
		Entrevistas	Análise documental	Registros administrativos
AS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES COMO DEMANDANTES E EXECUTORAS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	Associações de Moradores Reivindicatórias e Executoras de serviços — repertórios de interação desde suas origens	Trajetória das Associações Origens das Associações		
	A trajetória da implementação da Política de Assistência Social em Porto Alegre e as Associações de Moradores	Percepção da política de assistência social Relação com a PMPA	Implantação da Assistência Social no Brasil e em Porto Alegre Envolvimento da sociedade na implantação	Valor do orçamento de AS Valores subvenções Sociais Nº de atendimentos por tipo de rede
	O arcabouço normativo legal da relação com as organizações da sociedade civil no âmbito da política de assistência social	Início dos convênios efeitos do arcabouço para as associações (institucionalização das associações, enfraquecimento, fortalecimento as associações)	Relação com as entidades assistenciais Regras de participação as entidades critérios para convênios	
	As demandas de Assistência Social - da reivindicação aos convênios	Avaliação da cumprimento de execução das demandas da AS		Demandas do OP por área temática Demandas por tipo de rede Proporção do recurso da AS para o OP Execução das demandas de AS
	A entrada da assistência social como política no OP	Percepção da política de AS	Priorização da Assistência Social no OP	
	As regras e os critérios para demandar assistência social		Regras e critérios para demandar alteração nas normas e critérios para demanda relação com os conselhos gestores de políticas sociais	
OS EFEITOS DAS CONFIGURAÇÕES DO OP NOS REPERTÓRIOS DE INTERAÇÃO COM AS ASSOCIAÇÕES	Grau de centralidade do OP e capacidade estatal no governo municipal	Avaliação da trajetória do OP Percepção do Atendimento das demandas Implicações no atraso de execução das demandas		Valores planejados X Valores investidos no OP Execução das demandas Valor do orçamento geral da prefeitura destinado ao OP Distribuição das demandas do OP por área temática
	Quem demanda para as associações e para quem as associações demandam — laços de solidariedade?	Execução das demandas Decisão sobre quem irá executar as demandas Inserção dos atores civis em outras IPs		Execução das demandas de assistência social
	Transformações do OP: assimetria da permeabilidade	Avaliação do OP, percepção de alterações no OP Alterações no papel das associações no OP efetividade do OP		Valores destinados execução das demandas do OP
	Possíveis mudanças no caráter das AM que participam do OP	Ações desenvolvidas pelas AM		
		Avaliação dos serviços que prestam Resultados da participação no OP para as AM Influência nas políticas públicas Autonomia das associações		

Fonte: Elaborado pela autora.

4 O CASO DAS DEMANDAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO OP DE PORTO ALEGRE- AS ASSOCIAÇÕES DE MORADORES COMO DEMANDANTES E EXECUTORAS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este capítulo trata de apresentar o contexto histórico da implantação do OP e da política de assistência social. Aponta em que momento as associações iniciam a demandar e executar assistência social e quais os efeitos disso no próprio associativismo e no OP. E, por fim, se houve alterações nas políticas, normas, leis e trâmites que regulam o processo, ou seja, identificar as mudanças nos constrangimentos que delimitam o que se pode solicitar e o tipo de ação dos atores envolvidos.

Um dos objetivos desta dissertação foi o de identificar os elementos que delimitam as ações dos atores envolvidos no OP (constrangimentos). Esses elementos podem contribuir para compreender as estratégias e os repertórios de ação dos que participam do OP. As condições históricas e sociais das quais as associações de moradores se constituíram podem auxiliar a compreender os repertórios de ação utilizados pelos atores envolvidos no OP.

Como já discutido no capítulo 2, os constrangimentos institucionais decorrentes das escolhas do passado, não impedem que atores sociais exerçam sua condição de agentes – considerando suas necessidades. A relação construída entre associações de moradores e governo municipal, dependerá da capacidade que este grupo tem se mobilizar ou da sua autoconsciência, como também de uma conjuntura propícia. Esta conjuntura é reconstruída na próxima parte do texto.

4.1 Associações de Moradores Reivindicatórias e Executoras de serviços – repertórios de interação desde suas origens

A importância dos atores da sociedade civil na implementação e manutenção das experiências de OP têm suscitado a discussão no âmbito da teoria democrática entre sociedade civil e democracia local. Há uma corrente, como apresenta Avritzer (2007), que tem buscado afirmar, a partir da experiência de Porto Alegre, que a presença de um tecido associativo forte, denso, é fundamental para o sucesso da implantação e sustentabilidade do OP. Esses estudos concluem que a influência dos movimentos comunitários da

década de 1980, a existência da União de Associações de Moradores de Porto Alegre e de práticas associativas anteriores, como também, as mobilizações das lideranças para a participação teriam sido decisivas na implantação do OP.

No entanto, como refere Silva (2001, p:245) a dimensão democrática e participativa não é inerente ao associativismo civil, se, por um lado, podem ter uma dimensão organizadora e mobilizadora dos interesses sociais, por outro são “agentes e estruturas ativas na reprodução das relações de submissão e dominação existentes”.

A origem do movimento comunitário foi impulsionada por uma parte da identidade trabalhista da década de 1930, que teve práticas com fortes traços de clientelismo. Estes serviram para consolidar a relação entre entidades comunitárias e líderes trabalhistas e as influências da Igreja, levando a uma disputa política no espaço das associações de moradores em Porto Alegre. Isto foi evidenciado empiricamente por Baierle (1993). Havia, de uma parte, um tipo de associação de moradores, que tinha sua origem no trabalhismo de Vargas, no qual a centralização da atuação da entidade estava na figura do presidente, na negociação com as autoridades públicas, na submissão às suas propostas e à intermediação dos políticos ligados ao governo, sendo denominados como dirigentes “pelegos”. De outra parte, por contraste, havia um grupo de associações que estaria sob a influência da Igreja Católica, que mobilizava moradores por meio da realização de assembleias e de manifestações públicas e possuía uma concepção tática das lutas por serviços e pelo acesso a terra. No início da década de 80, a combatividade chocava-se com a tradição de funcionamento das entidades comunitárias recriadas para dar sustentação a programas governamentais (BAIERLE, 1993, p. 119-120). A fala dos entrevistados de Associações ratifica esta visão:

A associação quando começou não tinha sede, era numa cocheira onde era os cavalos, foi no posto médico, depois a associação assumiu a creche, antes da creche a gente construiu o Círculo de Pais e Mestres em 80 e em 84 nós inauguramos o CPM como a gente tinha a necessidade, na época tinha creche e nos sentimos a necessidade de atendimento para criança de 07 a 14, a gente começou a construir lá no COM. Em 81 começou com o atendimento da criança e do adolescente. A associação começou juntamente com o atendimento. Primeiro ela teve essa caminhada do posto de saúde, da luz que ela nasceu para isso, junto teve a luta pela terra, tinha 400 moradores naquela época, água, luz. Tinha o CPM, assumiu a creche, daí a gente foi assumindo, daí ela foi crescendo [...] esse processo tudo isso foi luta da associação que começa com a luta para as pessoas ficarem aqui, por água e luz (ENTREVISTADO ACCAT)

[A associação] era de reivindicações e buscar ajudar a comunidade porque esse bairro era estigmatizado pela questão que aqui nós tínhamos o amparo que atendia filhos de tuberculosos e leprosos que ficavam no Amparo Santa Cruz[...] no começo não era associação comunitária era núcleo de reivindicações que era para buscar reivindicações melhorias para a comunidade, ajudar essas pessoas com alimentação com cestas básicas (ENTREVISTADO ASCOBEV)

Foi a segunda necessidade que as mães tinham que necessidade de trabalhar foram lutar pela creche e daí já era luta mesmo, não era fazer de conta, era encher ônibus, ir para o palácio Piratini, as pessoas não tinham nem água (ENTREVISTADO ACCAT)

Em 1979, daí a administração da creche na época, a associação não se sentia muito qualificada para administrar, foi a Caritas que administrou, administrou quatro anos e nos e largou, deixou nós pendurada, porque não tínhamos dinheiro para manter, mas a Milene de Souza deixou ela completinha, construída toda equipada, daí a Caritas assumiu a parte administrativa, ficou quatro anos e largou, em dezembro deu tchau e deu, daí venho outras senhoras e administraram mais quatro anos, daí em 89 essas senhoras largaram, daí a associação assumiu (ENTREVISTADO ACCAT)

Nas entrevistas realizadas, observou-se que o surgimento das associações de moradores de Porto Alegre está relacionado com duas questões: a reivindicação por serviços de infraestrutura urbana e com a prestação de algum tipo de serviço para a comunidade do entorno. A maioria tem, em sua criação, a temática da habitação e da infraestrutura necessária e o atendimento de necessidades das associações que poderiam desempenhar utilizando o que havia de disponível em termos de programas de governo que envolviam as associações para executar. Ainda na década de 80, foram construídas creches pela LBA, com direito a *ticket* de leite ofertado pelo governo federal, alimento pelo governo estadual, dando auxílio financeiro para as associações de moradores, que eram as responsáveis por sua organização. Desde sua origem, os repertórios de interação com o Estado já oscilavam entre confronto e colaboração. Este entrelaçamento de práticas clientelistas e luta por garantia de direitos será destacada também por Carlos:

A dimensão política do associativismo, que reivindica a redefinição da noção de direitos, a defesa da autonomia organizacional dos movimentos em relação ao Estado e a defesa de formas públicas de apresentação das demandas e de negociação com o Estado, ao contrário, mescla-se, combina-se e conflita-se com formas tradicionais do associativismo presente na sociedade brasileira, fruto de formas verticais de relações políticas, na qual a sociabilidade é definida por relações privadas e desiguais de poder (CARLOS, 2006, p.163-164)

As trajetórias das associações são decorrentes do contexto das relações sociedade – Estado e nelas, além das condições de pressionar o governo, isto é, de sua capacidade de mobilização, há a predisposição do Estado em fornecer as respostas para responder às necessidades e demandas das comunidades. Os repertórios de ação atuam de forma concomitante às estruturas de oportunidades disponíveis,

No início como eram de associações reivindicadoras, eles iam reivindicar para a comunidade e isso foi muitos anos assim: reivindicar para a comunidade, aí coincidia que a Dona Mariazinha que tava cuidando de crianças, e o pessoal dizia vamos reivindicar buscar o convenio para ti ter ajuda do governo e atender com qualidade as crianças e aí acabaram conveniando. **As** creches mais antigas começar a se manter assim, a Dona Dione começou assim pra ajudar aquela pessoa que já fazia isso a conseguir com qualidade (ENTREVISTADO ASCOBEV).

A primeira organização foi no sentido da moradia e logo em seguida, onde deixar seus filhos para trabalhar. No começo atendia-se numa casa as crianças, e aí depois foi construído uma escola, quem construiu foi a extinta LBA, Legião Brasileira de Assistência, que tinha na época, era o espaço onde ficava as crianças (ENTREVISTADO AMVMG)

Em 79 ela foi fundada, com uma sedezinha bem pequena, ali num terreno, [...], foi conseguindo depois com o tempo uma creche que era da LBA, e ali foi vindo e hoje quem viu a nossa caminhada (ACEC) A associação fui fundada em 1981, mas quando foi fundada, a ata de fundação já existia um trabalho aqui, no sentido de creche, organização que os pais pudessem trabalhar, e aí houve a necessidade de registro, de fazer o registro de uma associação né, de poder estar se inscrevendo e buscando, foi quando começou a busca pelos convênios, trabalhar junto com a Prefeitura e Mato Grosso é uma das primeiras escolas conveniadas com a prefeitura (ENTREVISTADO AMVMG)

O primeiro [objetivo da associação] sempre é a moradia, acho que em qualquer lugar sempre foi a moradia, porque era uma área invadida pelos moradores, as pessoas vieram para cá, [...] e aí os moradores foram vindo, é a necessidade de morar, mais perto da cidade, construindo suas casas nesse espaço, tem o arroio ali embaixo, tem o arroio, que não era ninguém, quer dizer sempre é de alguém depois apareceram alguns donos, mas a primeira organização foi no sentido da moradia e logo em seguida, onde deixar seus filhos para trabalhar (ENTREVISTADO ACEC).

As mobilizações das comunidades se iniciaram com as creches comunitárias e pela reivindicação de moradia. Embora o foco do trabalho não seja discutir as origens da educação infantil, todas as associações de moradores entrevistadas iniciam com as creches comunitárias implantadas pela LBA, juntamente com a luta pela regularização da terra. Com o direito de

permanecer no local de moradia vem a luta por um local para os filhos permanecerem enquanto as mães trabalham.

A realização de ações de assistência em parceria com as entidades privadas tem na LBA uma histórica referência. O órgão foi criado em 1942, com o objetivo de oferecer suporte às famílias dos soldados que foram convocados a combater na Segunda Guerra Mundial. Após a guerra, a instituição modificou suas bases de ação, passando a atuar de forma ampliada em todas as esferas da assistência social. Para Iamamoto (2008), a LBA se constituiu em um grande mecanismo que reorganizou e incrementou o aparelho assistencial privado, sendo um instrumento racionalizador da assistência social no país.

Em Porto Alegre, no ano de 1958, a Prefeitura regulamentou a cooperação do município com entidades privadas de Assistência, através de auxílios e subvenções. As ações assistenciais, agregando poder público e privado, abarcavam um amplo leque de usuários considerados pobres: pessoas doentes, idosos, mães, crianças e adolescentes, doentes mentais e aqueles que necessitassem de educação profissional (BIASI, 1996).

Apesar das entidades serem denominadas de forma genérica de entidades assistenciais, há existência de ampla heterogeneidade entre elas, de acordo com suas distintas “origens, vínculos e afinidades”. Essa diversidade caracteriza as entidades que possuíam convênio com a LBA, conforme Dowbor:

Entre aquelas que assinavam convênios com a LBA, encontravam-se filantrópicas religiosas (por exemplo, aquelas com vínculos diretos ou indiretos com igreja católica e doutrina espírita) e as filantrópicas não religiosas (por exemplo, o Lions, o Rotary, os Escoteiros), associações comunitárias formais (centros comunitários, clubes de mães, associações de moradores), representação de classe e entidades particulares com fins lucrativos. (DOWBOR, 2009, p.12)

Nesse sentido, observa-se que, no período de 1960-1963, considerado como período de engajamento de amplas camadas sociais na luta pelas reformas de estrutura (AMMANN, 2009; CARVALHO, 2001), seria possível empreender mudanças estruturais a curto e médio prazo. Nesse contexto, ocorreu uma reorientação da Igreja Católica, indicando um maior compromisso da instituição com a justiça social que, a partir do final dos anos 1960, fez a “opção pelos pobres” (DOWBOR, 2009, p.12).

No âmbito do município de Porto Alegre, destaca-se a criação do Movimento Assistencial Porto Alegre (MAPA), em 1965, entidade civil formada por órgãos municipais e entidades sociais, por ocasião de uma grande enchente ocorrida naquele ano (BIASI, 1986). Durante o período de sua existência, suas ações abrangiam o repasse de recursos e o acompanhamento e orientação social e pedagógica a creches; a doação de recursos materiais e financeiros a entidades comunitárias, lares vicinais, clubes de mães, centros de promoção do menor; escolas públicas; albergues e hospitais, sendo dirigido pela primeira-dama do município (MEDEIROS, 2006). Assim, é possível observar que o discurso da participação da sociedade organizada compõe os governos desde os interventores nomeado na década de 70 (SILVA, 2001).

Os anos 80 podem ser caracterizados como a década do associativismo, pois não apenas cresceu o número de associações como também se complexificaram os níveis intermediários de organização com a criação dos Conselhos Populares e Uniões de Vilas. Isso ocorreu nas regiões como Glória, Grande Cruzeiro, Partenon, Norte e Lomba do Pinheiro, além do movimento de Luta pela Moradia (BAIERLE, 1993; FEDOZZI, 2000).

Neste contexto, ainda no último do governo de Alceu Colares, foi aprovado em Lei complementar nº 195, de 30 de novembro de 1988, o sistema de participação do povo no governo municipal, com a criação dos Conselhos Populares, Assembleia geral de Entidades Comunitárias. Esta lei confundia instâncias autônomas preexistentes em algumas regiões (os Conselhos Populares já citados) com os Conselhos gestores de políticas públicas e foi fortemente criticada pela gestão, que assumiu posteriormente, em 1989. (FEDOZZI, 1997, BAIERLE, 1993).

O contexto dos movimentos reivindicativos na época e a mudança nas oportunidades de participação originada pela assunção da Frente Popular (PT-PCB) ao governo municipal forneceram as condições para que o OP fosse construído como um sistema compartilhado de discussão e decisão sobre os recursos públicos. A criação desse espaço optou por postergar a sua regulamentação jurídica, o que não ocorreu até os dias de hoje. No processo, isso foi entendido como fator não fundamental para a continuidade do OP e, sim, a sua legitimidade política.

4.2 A trajetória da implementação da Política de Assistência Social em Porto Alegre e as Associações de Moradores

As respostas às demandas da população empobrecida foram sendo dadas, historicamente no Brasil, sob o viés privado, e essas organizações criaram, ao longo desses anos, formas de se relacionarem com o Estado brasileiro, constituídas sob a ótica privatista e meritocrática. Nesse sentido, a assistência social tem se mantido à sombra da influência de ações como caridade, filantropia e benemerência, executadas por instituições com propósitos missionários que, na condução de suas “obras sociais”, firmaram parceria com o Estado para responder às mazelas da questão social. Tais ações eram as únicas formas de proteção social, mesmo parcas e precárias, destinadas aos mais pobres e desvinculadas da primazia do direito. Na atualidade, a parceria dessas entidades com a assistência social, agora entendida e legitimada como modelo de proteção social, reatualiza-se ou busca “ressignificar-se” a partir das propostas do estabelecimento de “novas bases”, em meio a outra institucionalidade e arquitetura da assistência social, que tem no SUAS a sistematização de suas ações e serviços (MARTINELLI, 2011).

A assistência social foi se estruturando nas relações com a sociedade civil e no interior do Estado com ações descontínuas e escassos investimentos, focalizando em segmentos populacionais devido a problemas relacionados ao ciclo de vida. Entre estes, é possível citar: as deficiências, a situações emergenciais, que são operacionalizadas de forma indeterminada, apenas em situações pontuais, não alcançando o estatuto de política social. Mesmo quando os programas eram desenvolvidos por organismos públicos, sem definição de responsabilidade, compromisso e não possuindo orçamento próprio, eles reproduziam mais a pobreza e a desigualdade social brasileira.

Quando particular, a assistência caracteriza-se geralmente por iniciativas institucionalizadas em organizações sem fins lucrativos, direcionadas a dificuldades específicas: relativas à criança, à terceira idade, ao deficiente ou portador de necessidades especiais, ao migrante, ao abandonado, entre outras. Quando pública poderá ter ou não estatuto de política social, isto é, as ações e programas públicos não lhe configuram o estatuto de política social, ainda que ela incida na esfera pública (MESTRINER, 2008, p.15-17).

A Assistência Social foi a última das áreas dentre as políticas sociais a ganhar organicidade e espaço próprio no município. Ela foi:

“Identificada com o assistencialismo pelos quadros que assumiram o executivo municipal em 1989 [PT-PCB], ou seja, com a manipulação clientelista e eleitoreira das necessidades da população”, e que tinha ações fragmentadas em vários órgãos da prefeitura (MEDEIROS, 2006, p.48).

Cabe ressaltar que até meados dos anos 1980, a assistência social teve uma posição complementar às demais políticas, não possuindo um objetivo próprio e específico. É com a Constituição de 1988, no Brasil, que ela é afirmada como política pública de direito do cidadão e dever do Estado, a partir de sua incorporação à Seguridade Social.

No contexto da redemocratização, o modelo de gestão das políticas públicas instaurado a partir da Constituição de 1988 (com base no tripé constituído por conselho, plano e fundo) representa a possibilidade de avanços significativos na democratização das decisões e de ações locais. O reconhecimento da assistência social como política pública de direito, pela Constituição, abriu um caminho de construção dessa política como direito de cidadania, o que, no entanto, não se fez sem entraves e dificuldades. De acordo com Colin (2013, p.9), para a política de assistência social, a primeira década após a aprovação da Constituição foi marcada por características assistencialistas, ações pontuais, fragmentadas, sobrepostas e com frágil regulação.

Assim, apesar de sua incorporação da Política Nacional de Assistência Social à Constituição de 1988 como uma das três políticas de seguridade social, nos anos subsequentes à promulgação da Carta esta sofreu uma série de entraves à sua implantação e consolidação. Isso permitiu afirmar-se que os caminhos de construção desta política aconteceram em um terreno de disputas de significados acerca das concepções das formas de enfrentamento da questão social e da participação da sociedade civil nesse processo.

No âmbito federal, o princípio da participação popular está presente na Constituição de 1988, na elaboração, formulação das políticas de saúde, assistência social, educação e direitos da criança e do adolescente, entre outras por meio da criação dos conselhos gestores. Estes espaços têm como finalidade, após ampla discussão, deliberar sobre a elaboração do orçamento e

das políticas públicas prioritárias em cada área, como também acompanhar a execução da política pública.

A execução da assistência social que, historicamente, já envolvia a sociedade civil, foi reafirmada na Constituição no capítulo 3, seção IV, que trata da assistência social. O artigo 204 compreende a participação da sociedade como elemento central da política de assistência social. É destacada a participação da sociedade civil tanto na execução dos programas por meio das entidades de assistência social como na formulação e controle das ações (BRASIL, 2004).

A Lei Orgânica de Assistência Social, aprovada em 1993, foi a última das políticas do sistema de proteção social a ser regulamentada. Esta refirma em suas diretrizes a participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle de ações em todos os níveis, bem como da integração do conjunto de iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir proteção social para quem dela necessitar (BRASIL, 1993).

Neste contexto, foi em 1994 que a Fundação de Educação Social e Comunitária (FESC) se tornou a gestora da política de assistência social no ano seguinte à publicação da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/dez.93). Com o objetivo de “promover e coordenar a política de Assistência Social, através das ações de iniciativa pública e da sociedade, visando prover benefícios e serviços para o atendimento das necessidades básicas do indivíduo”, conforme a Lei Municipal 7.414 (PORTO ALEGRE, 1994).

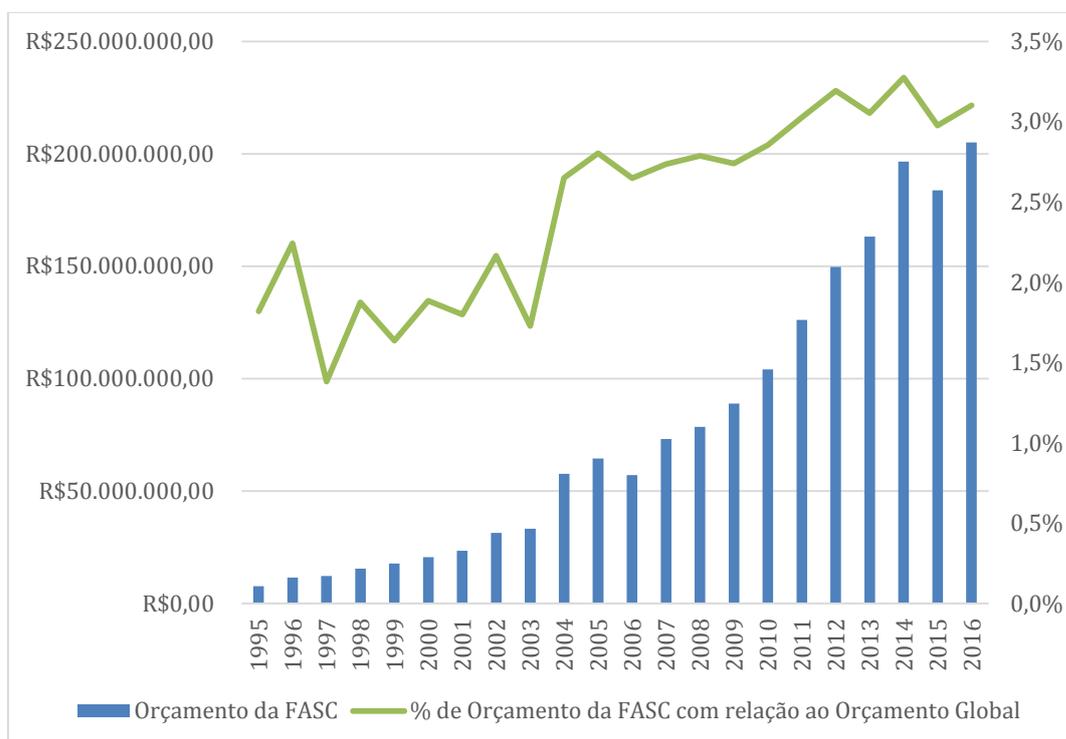
O órgão atualmente denominado de Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), teve a incumbência de organizar a Política de Assistência Social da cidade culminando, em 2003, na formação de uma rede básica, cujos equipamentos eram denominados módulos de assistência social. Além disso, criou-se uma rede especializada, com aparatos denominados centros regionais de assistência social, organizando-se de acordo com as demandas e vulnerabilidades das regiões (FASC, 2010). A regionalização utilizada pela política de assistência social é a mesma utilizada no OP.

A concretização da política de assistência social, em especial a de atendimento a criança e adolescente, foi construída com tensões e debates

entre a sociedade que já executava ações na área e o governo. O Fórum de Entidades, que reúne as organizações da sociedade civil que realizam atendimento a criança e ao adolescente, foi ator central neste processo. No ano de 2007, o gestor público inicia o processo de reordenação da Política de Assistência Social na cidade, com o intuito de implantar o SUAS, já preconizado em 2005.

Embora seja possível visualizar na Figura 3, o crescimento do orçamento anual da FASC, no período de 1995 a 2016, este incremento não tem sido significativo, se comparado com o orçamento global da Administração Municipal. Apesar das conferências municipais já terem indicado a necessidade de um percentual mínimo obrigatório (de 5%), isto não foi transformado em lei, pois o orçamento destinado à política de assistência social no município chegou ao máximo de 3,3% em 2014, como é possível observar na Figura 3.

Figura 3 - Valor do Orçamento da Assistência Social e % em relação ao Orçamento global da PMPA – de 1995 a 2016



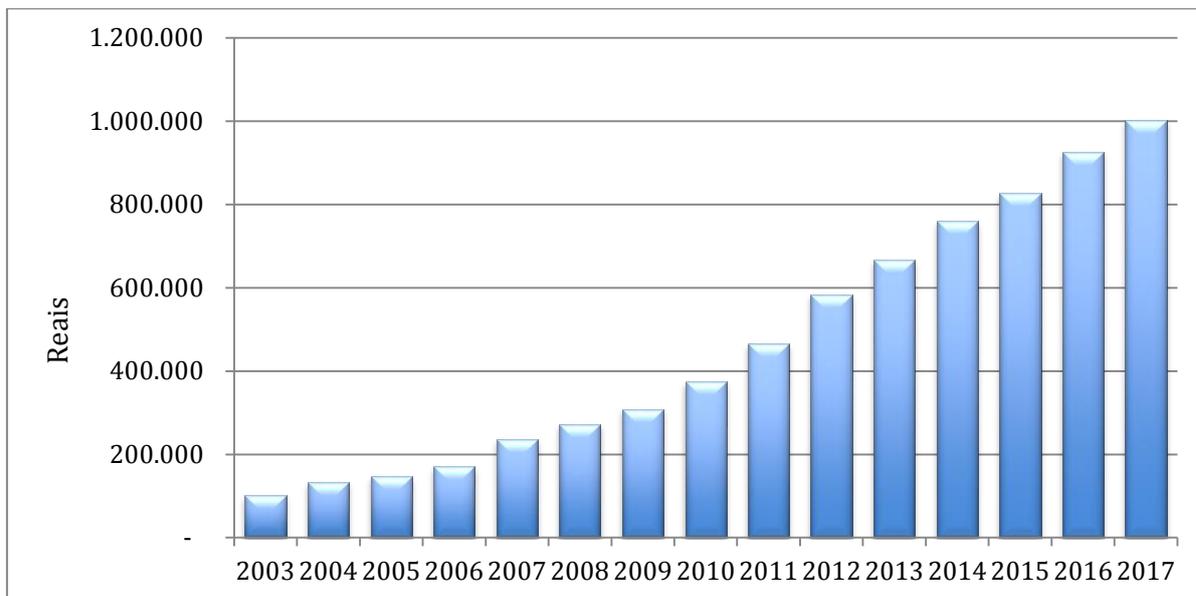
Fonte: PMPA,2018.

Quando observa-se o valor destinado do orçamento para a assistência, percebe-se que o seu crescimento acompanha o crescimento do orçamento global, não ocorrendo um aumento real significativo na fatia do orçamento que é destinado para a assistência social.

Os recursos do município destinados aos convênios realizados com as organizações da sociedade civil são vinculados ao que se denomina, no orçamento público, de subvenções sociais⁶. Os recursos das subvenções sociais têm aumentado consideravelmente nos últimos anos, conforme apresenta a Figura 4, tendo uma variação de 345% entre os anos de 2003 e 2017.

Isso indica que o governo municipal tem favorecido o crescimento da rede de atendimento por meio das entidades assistenciais da sociedade civil em detrimento da rede pública estatal.

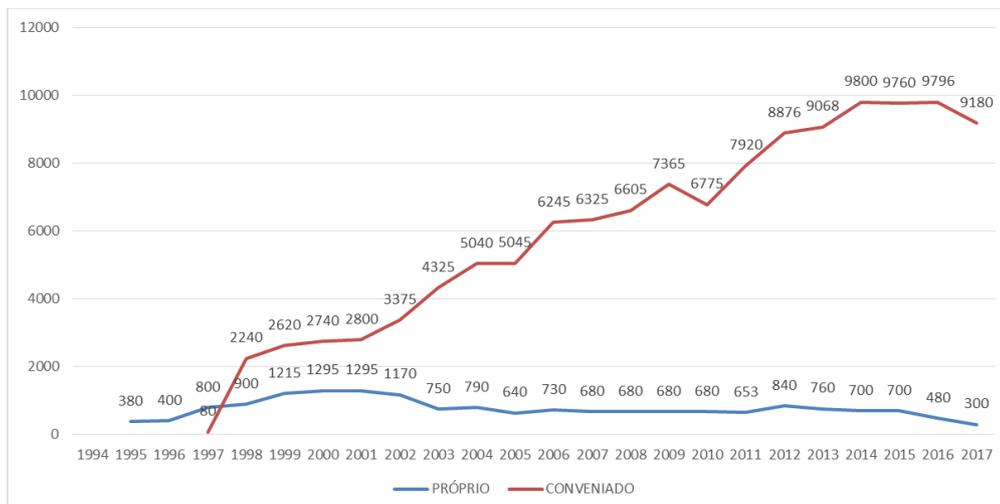
⁶A subvenção vincula-se à área da assistencial social, médica, educacional ou cultural e observa o princípio da subsidiariedade, por se tratar de uma ação que complementa a ação implementada pelas próprias instituições estatais, segundo as leis federais 4.320/1964 e 12.309/2010.

Figura 4 - Valores empenhados em subvenções sociais pela FASC de 2003 a 2017

Fonte: PMPA, 2018

A implantação e o desenvolvimento da política de assistência social no município, por meio da expansão da rede socioassistencial, ocorreu preferencialmente pela ampliação da rede conveniada. O crescimento dos valores destinados a subvenções sociais é expresso diretamente no aumento do número de vagas da rede conveniada em detrimento da estagnação da rede própria. Isto fica evidente no que tange ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de 06 a 14 anos, no período de 1994 a 2017, apresentado no Figura 5.

Figura 5 - Número de atendimentos do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos 06 a 14 anos de 1994 a 2017.



Fonte: PMPA, 2000, 2012, 2017.

A defesa da implantação da política de assistência social une um conjunto complexo e heterogêneo que incorpora segmentos distintos, agindo e interagindo simultaneamente sem um patamar político claro de cidadania. É um conjunto que engloba as formas tradicionais de ajuda mútua e, ao mesmo tempo, as novas associações civis e organizações não-governamentais, agregando instituições mais tradicionais, de caráter confessional ou religioso, voltadas para atividades assistenciais e beneficentes (MESTRINER, 2008, p. 36).

Entre os entrevistados há uma defesa pelo atendimento da rede conveniada. Um dos entrevistados, embora tenha defendido a construção da política de assistência social e demandado o primeiro módulo de assistência social da cidade pelo OP, compreende que a rede conveniada tem um custo melhor, uma maior qualidade e um vínculo mais forte com a comunidade:

Todo mundo fala “ah tem que ser própria[rede]”, agora eu entendo que a conveniada ela faz melhor e mais barato, ela tem que ser valorizada, e as pessoas que trabalham na rede conveniada, são pessoas que tem uma dedicação e vínculo com a comunidade (ENTREVISTADO ACCT)

A crescente importância que a assistência social vai tomando no OP pode estar relacionada também com as características dos que participam do processo. Isso porque são as associações que percebem nas demandas de assistência social uma forma de atender às necessidades de sua comunidade,

mas também a execução de serviços em sua associação, que traz uma oportunidade de legitimidade da associação.

4.3 O arcabouço normativo legal da relação com as organizações da sociedade civil no âmbito da política de assistência social

A relação entre a política de assistência social e o OP ocorre desde o início da implantação dessa política pública na capital. Concomitantemente à implantação do OP em Porto Alegre, é constituído nacionalmente um arcabouço normativo-legal que fornecerá e legitimará as condições para a execução das políticas sociais pela sociedade civil. A assistência social é reconhecida como política pública e são instituídos, em vários níveis, espaços de participação. Este arcabouço é apresentado de forma resumida nos Quadros 4 e 5.

No que concerne à especificação das entidades assistenciais e à execução da política de assistência social no âmbito do SUAS, a discussão em torno do Artigo 3º da LOAS, que trata dessa relação, foi “eivado de debates contraditórios”, consolidando um mecanismo de separação das entidades, tanto para a concessão do Certificado como para controle desse recurso por área de atuação. Nesse sentido, a relação cartorial e de delegação do Estado via renúncia fiscal criou um caldo de cultura pouco afeita ao controle social e à transparência pública (COUTO, 2009; MARTINELLI, 2011, p. 96).

As entidades de assistência social incluem-se nas organizações sem fins lucrativos que desenvolvem, de forma permanente, continuada e planejada, atividades de atendimento, assessoramento, defesa e garantia de direitos. Segundo Martinelli:

[...] a prestação de serviços por entidades privadas que caracterizou e ainda caracteriza o sistema protetivo brasileiro, principalmente na área da política de Assistência Social, tem assegurado às entidades de Assistência Social privadas sem fins lucrativos o acesso ao fundo público. Esse acesso, que anteriormente se estabeleceu sem controle do Estado e da sociedade, hoje é controlado por mecanismos gerenciais, por sistemas operacionais, sem que isso tenha conseguido alterar a política da política, que pode, assim, ser mais eficaz e eficiente, mas não garantindo os mecanismos de acesso universal e gratuito de seu atendimento (MARTINELLI, 2016, p. 99).

Observa-se, na política de criança e do adolescente substancializada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, que também há regramentos e que

irão repercutir na relação de conveniamento com as entidades assistenciais. O parágrafo único do artigo 91, do ECA, condicionou o registro das entidades não governamentais de atendimento ao preenchimento de quatro requisitos, quais sejam: 1) qualidade das instalações físicas; 2) metodologia e pedagogia de trabalho compatíveis com os princípios do ECA; 3) regularidade da sociedade perante o Cartório de Registro e 4) idoneidade de funcionários (BRASIL, 1990)

Tirelli (2013, p.14) detalha que, a partir da década de 1990, há uma reconfiguração do campo da assistência social no contexto pós Constituição. Os fatores que irão contribuir para essa reconfiguração são: a abertura de vários espaços institucionais à participação da sociedade civil (conselhos gestores no âmbito municipal e conferências); a aprovação de leis que atingiam diretamente as organizações sociais dessa área, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), aprovado em 1990, e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993; a criação de um novo marco legal para regular as relações entre o Estado e as organizações do Terceiro Setor (Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e Lei das Organizações Sociais (OS); um marco interpretativo que defendia o estabelecimento de parcerias público-privadas para a formulação de provisão e gestão das políticas sociais (via editais, convênios ou termos de parceria); o envolvimento crescente dos atores empresariais no campo através das ações de responsabilidade social corporativa ou das ações de investimento social privado; e, por fim, do final dos anos 1990 e no transcorrer da década seguinte, as alterações nas formas de sustentabilidade financeira das organizações, constringendo-as a buscar novas fontes de financiamento.

Destaca-se o período do Governo Fernando Henrique Cardoso, apresentadas no Quadro 4, quando foram criadas as leis que constituem o chamado “Marco Legal do Terceiro Setor”, com destaque para a Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), de 1999, e a Lei das Organizações Sociais (OS), de 1998. A Lei das OSCIPs e a das OS estavam relacionadas aos procedimentos de “publicização” previstos no Programa de Reforma do Estado de 1995, coordenado pelo então Ministro Luís Carlos Bresser Pereira, durante o primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) (PERONI, 2011). Essas novas legislações afetam as organizações sociais atuantes no campo da assistência, pois, por um lado,

disciplinam a condução do trabalho social e a distribuição dos seus recursos, exigindo um maior planejamento e profissionalização das atividades desenvolvidas, e por outro, abrem novos espaços para a contratação de organizações da sociedade civil para a execução de programas e projetos vinculados às políticas públicas setoriais ou, em alguns casos, para a ampliação de projetos desenvolvidos paralelamente a essas políticas (GONÇALVES, 2016).

De forma sucinta, as leis abordadas nesta parte do trabalho, estão nos quadros a seguir, divididas conforme a periodização utilizada neste trabalho para a análise (T1, T2 e T3) e conforme os níveis federais e municipais.

Quadro 4 - Arcabouço normativo-legal federal da participação, política de assistência social e das organizações a sociedade civil

Tempo 1	Tempo 2	Tempo 3
até 1989	1990-2000	2001-20016
<p>Governo José Sarney (1985 - 1990) Constituição Federal – 1988 Art.204º – Rege as ações governamentais na área da assistência que deverão ser organizadas com a coordenação e normas gerais definidas pela esfera federal e a coordenação e execução pelas esferas estaduais e municipais, bem como as entidades beneficentes e de assistência social.</p>	<p>Governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) Lei 8069/90 – Estatuto da Criança e do Adolescente</p>	<p>Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) Lei 10.406/Jan.2002 – Novo Código Civil. Dispõe sobre a criação das associações. Resolução CNAS nº 2/2002 – Concessão de registro e certificado de entidade Beneficente de assistência social.</p>
	<p>Governo Itamar Franco (1993 –1994) Lei 8.742/Dez.93 LOAS Art. 1º Rege sobre a Assistência Social sendo direito do cidadão e dever do Estado, realizada através da ação integrada entre iniciativa pública e da sociedade. Art. 3º Definição de Entidades de Assistência Social e sua classificação em entidades de atendimento, assessoramento e de defesa e garantias de o e de defesa e garantias de direito. Governo Fernando Henrique Cardoso (1995 – 2002) Lei 9.429/96 – Prorrogação do prazo para certificação de entidades de fins filantrópicos e cadastramento junto ao CNAS. Lei 9.608/ 98 – Lei do Voluntariado. Dispõe sobre o serviço Voluntário e outras providências. Art. 1º Define o serviço voluntário podendo este ser prestado por pessoa física a entidade pública ou instituição privada sem fins lucrativos que tenham objetivos cívicos. Decreto nº 2.536/98 – Dispõe sobre a concessão do Certificado de Entidades de Fins Filantrópicos. Lei 9.637/ Maio98 – Lei das Organizações Sociais. Qualificação de pessoas jurídicas de direito privado como Organizações Sociais. Resolução CNAS nº 31 /99-Normas para concessão do registro de entidade no CNAS. Lei 9.790/99. Lei da OSCIP. Dispõe sobre a qualificação de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público.</p>	<p>Governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) Decreto nº 5.003/2004 – Dispõe sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Decreto nº 5.089/2004- Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do CONANDA. Resolução 145º/2004 Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Resolução 130º /2005 – Aprovação da Norma Operacional do Sistema Único de Assistência Social NOB-SUAS. Resolução 188º/2005 - Dispõe sobre convênios de parceria entre Entidades e Gestores Resolução CNAS nº 191/2005 Regulamentação do art.3º; Regulamentação das entidades de assistência. Decreto 6308/2007 - Dispõe sobre entidades e organizações de assistência social Implantação do cadastro nacional do SUAS-CadSUAS – Rede Pública e Privada – 2009 Portaria SNJ nº 30/Jun.09 – Normas complementares para qualificação de OSCIP. Governo Dilma Rousseff (2011 – 2016) Lei 12.435/2011 – Altera a LOAS, adequando-a PNAS e ao SUAS. Art. 6ºB garante a oferta das proteções básica e especial pela rede integrada pelos entes públicos e/ou entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS. Resolução o 2011 Ratifica a equipe Referência da SUAS; reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as funções essenciais de gestão do SUAS. A lei 12.868 de 15 de outubro de 2013 traz mudanças nos procedimentos atuais para as entidades obterem filantropia, alterando parte da lei 12.101 de 2009.</p>

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 5 - Arcabouço normativo-legal municipal da participação, política de assistência social e das organizações a sociedade civil

Tempo 1 até 1989	Tempo 2 1990-2000	Tempo 3 2001-20016
<p>Gestão Alceu Collares (1985-1988) Lei complementar nº 195, de 30 de novembro de 1988. Cria o sistema de participação do povo no governo municipal e dá outras providências.</p>	<p>Gestão Tarso Genro (1993-1997) Decreto Nº 11.056/94 - Dispõe sobre as atribuições dos órgãos municipais na implantação da política de assistência social do município. Estabelece que a FASC seja a responsável pela política de A.S. no município e por relações de cooperação com entidades governamentais e não governamentais no atendimento à criança, ao adolescente e à população adulta necessitada de serviços de assistência social.</p> <p>Decreto 11.469/96 Regulamenta o Conselho Municipal de Assistência Social de Porto Alegre, criado pela Lei Complementar nº 352 de 08 de agosto de 1995 e dá outras providências - entre as competências do conselho é da regular critérios de funcionamento das entidades e organizações de assistência social, como também a respeito do registro de entidades não-governamentais de assistência social.</p> <p>Lei complementar nº 352, de 08 de agosto de 1995. Dispõe sobre a política de assistência social no município e dá outras providências.</p> <p>Decreto Nº11417/96 Dispõe sobre aplicação de recursos e prestação de contas dos convênios da administração direta e indireta do município com entidades não-governamentais e da outras providências.</p> <p>Decreto nº 11.699/97 - dispõe sobre a aplicação de recursos e prestação de contas dos convênios da administração direta e indireta do município com entidades não-governamentais e dá outras providências</p> <p>Unifica os procedimentos para conveniar e estipula prazo para a equipe do governo municipal avaliar alterações no plano de aplicação de recursos da entidade conveniada.</p>	<p>Gestão Raul Pont (1997-2001) Lei nº 8509/2000 - Altera a denominação da Fundação De Educação Social e Comunitária - FESC para Fundação de Assistência Social e Cidadania e dá outras providências.</p> <p>Gestão José Fogaça (2009-2010) Lei complementar nº 628, 2009 - Consolida a legislação municipal que dispõe sobre a defesa dos direitos da criança e do adolescente Parágrafo Único. O Município de Porto Alegre poderá firmar consórcios e convênios com órgãos públicos e com entidades privadas, para atendimento regionalizado, mediante autorização do CMDCA..Art. 5º As entidades deverão planejar e executar programas, que serão classificados como de proteção ou socioeducativos e que se destinarão: I - à orientação e ao apoio sociofamiliar; II - ao apoio socioeducativo em meio aberto; III - à colocação familiar; IV - ao abrigo; V - à liberdade assistida; VI - à semiliberdade; e VII - à internação. Parágrafo Único. As entidades governamentais e não governamentais deverão proceder à inscrição de seus programas.</p> <p>Gestão José Fortunatti (2010-2017) Decreto nº 17.256, de 5 de setembro de 2011 - Implanta o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Porto Alegre Decreto 18.198 /fevereiro de 2013. Estabelece o regimento geral da FASC reestruturando conforme preconiza o SUAS Resolução 232/2015 do Conselho Municipal de Assistência Social - Regimento Interno do CMAS. Dispõe sobre o papel das Comissões Regionais de Assistência Social (CORAS) e sua relação com Orçamento Participativo. Decreto nº 19.383/2016. Define procedimentos, conceitos e critérios para a exigência de medidas mitigadoras e compensatórias para Projetos Especiais de Impacto Urbano de Empreendimentos e Atividades no Município de Porto Alegre.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Em Porto Alegre, com relação aos convênios, o Decreto de nº 11.417, assinado pelo prefeito municipal, em 10 de janeiro de 1996, publicado no Diário Oficial do Município, em 15 de janeiro do mesmo ano, dispõe sobre a prestação de contas dos convênios que o Município celebra com entidades não governamentais de caráter comunitário, assistencial e educativo, sem fins lucrativos. O decreto unifica a execução dos convênios celebrados pelos diferentes órgãos da administração direta e indireta do município.

A parceria para financiar parte do atendimento em educação infantil prestado pelas creches comunitárias data de 1993 e reúne poder público (Prefeitura Municipal/Secretaria Municipal de Educação) e sociedade civil/movimento social comunitário – mantenedoras das creches, que anteriormente recebiam subsídios da LBA. Com a LBA extinta em 1991/1992, as creches comunitárias buscam o poder público municipal, enquanto provedor de sua subsistência. Assim, surge a parceria com as primeiras quarenta creches comunitárias para o atendimento da educação infantil no Município.

Na década de 1990, mais precisamente em 23 de dezembro de 1991, surgiu o Programa Municipal de Educação Infantil (PMEI) e, em 1993, foi criado o convênio que instituiu a parceria entre a Prefeitura Municipal de Porto Alegre e a sociedade civil representada por associações comunitárias de diferentes regiões da cidade. A discussão da LOAS, no fim do ano de 1989 e início de 1990 pautava que a seguridade social organizar-se-ia em um tripé: saúde, assistência social e previdência social. Esta lei colocava em evidência várias discussões, dentre elas a necessidade de outro órgão público, que não o da saúde, assumir a assistência social.

Em Porto Alegre, o órgão escolhido foi a FASC, por ter a estrutura e a finalidade adequadas. Por consequência, o destino das creches públicas era permanecer na FASC ou elas deveriam integrar-se à Secretaria Municipal de Educação.

Esse período inicial foi relatado por alguns entrevistados:

educação infantil é a política, mas o nome não interessa, nossa creche é a creche comunitária do campo da tuca, segue a política da educação infantil, como todas tem que seguir a política que antes era muito misturada, educação infantil com assistência se bem que ainda tem um foco na área da assistência tem que trabalhar o tripé, porque as nossas crianças por mais que seja a política da educação infantil,

ainda é o mesmo povo da assistência, mas tem que ter esse olhar também, mas as diretrizes são educação infantil, tem que estar de acordo com a educação infantil, bem mais alto que assistência e que tem uma série de exigências e que começou também o serviço de convivência, que começou as exigências agora a pouco, mas que tem o SUAS também (ENTREVISTADO ACCT)

Foi quando o prefeito Tarso Genro, que ele começou a comissão do OP, que ele criou as creches que não eram conveniadas com a prefeitura, eu era conselheiro da região, daí naquele tempo assinamos o primeiro convenio com a prefeitura foi conveniada as creches comunitárias, eu era conselheiro, eu não era presidente, e de lá para cá nossa escolinha sempre teve convenio com a SMED, sempre, sempre, a gente passou uma reforma pelo Orçamento Participativo (A) (ENTREVISTADO AMAVICOR)

O começo atendia-se numa casa as crianças, [...], e aí depois foi construído uma escola, quem construiu foi a extinta LBA, Legião Brasileira de assistência, que tinha na época, era o espaço onde ficava as crianças (ENTREVISTADO AMVMG)

Foi 40 na cidade toda, 40 instituições conveniadas porque eram as 40 que já tinham o atendimento com os prédios da LBA, porque a LBA sabia onde estava a pobreza, um trabalho maravilhoso que eles tinham, que foi a construção das creches e escolinhas, nós tínhamos o prédio, precisava era ter como pagar os funcionários, que as pessoas que trabalhavam como voluntários, e aí o que tinha que fazer, tinha que fazer ata, tinha que regularizar documentação, fazer as inscrições devidas e conveniar, e a prefeitura conveniou (ENTREVISTADO AMOVIECOR)

Em 2014 foi aprovado o Marco Regulatório da Sociedade Civil (lei 13.019/14), que entrou em vigor para os municípios a partir de março de 2017, ou seja, não faz parte do período analisado nesta dissertação. No entanto o MROSC foi citado pelos entrevistados como um elemento que está alterando a relação entre o governo e entidades conveniadas. A falta de apoio do governo para implantação das adequações necessárias ao MROSC, dificuldades de implantar o Plano de Prevenção e Combate ao Incêndio; o enfraquecimento das pequenas associações devido ao grau de exigências, são as dificuldades que os entrevistados referiram estar enfrentando. No entanto, percebem o Marco como algo positivo, mas que precisa ser aperfeiçoado.

O que eu vejo assim e está enfraquecendo muito a associação hoje e vou dizer até para ter uma ideia até o nome está trocando, é ONG agora, tem outra sigla isso aí, e eu acredito que tá enfraquecendo um monte, e também o marco regulatório vai enfraquecer muito a associação, são muitas exigências e a forma que a gente vinha trabalhando antes e o que a gente, o caminho que a gente fazia até então (AIA)

Só que um ponto que eu venho assim cuidando, é por exemplo assim com as leis, não vou nem culpar a prefeitura no Brasil inteiro ... Das

ONGs, disso aí tudo, elas vêm enfraquecendo, as grandes têm mais recursos para segurar, por exemplo, para onde tem uma ONG é recurso estrangeiro, tem padrinho por criança, ela pode não cobrar, e um pai dizer que a entidade cobrou tanto da entidade (ENTREVISTADO AMOVIECOR).

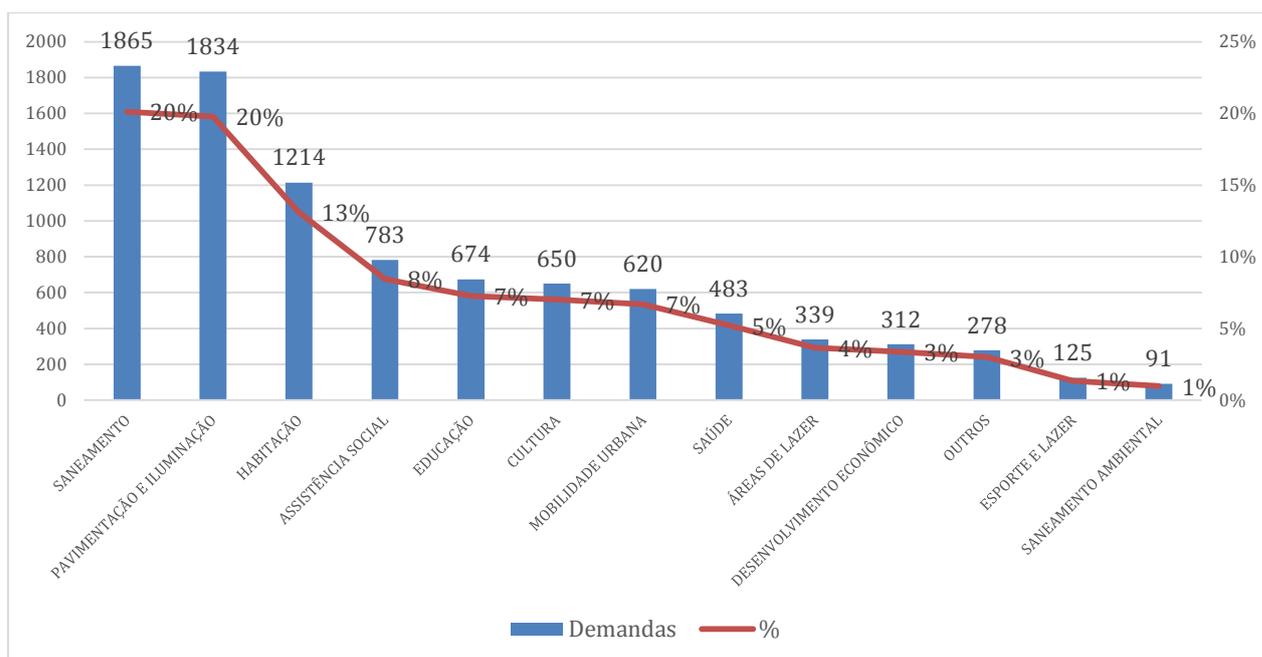
A MROSC tem por objetivo estabelecer o regime jurídico das parcerias voluntárias envolvendo ou não transferência de recursos financeiros entre o Poder público e as organizações da sociedade civil na execução de atividades de interesse público, define também diretrizes de uma política de fomento e de colaboração com as organizações da sociedade civil.

Dentre as alterações que o MROSC apresenta estão as regras para a realização da parceria, que será obrigatória e previamente por chamamento público, com regras mínimas e uniformes para a formalização dos Termos de Colaboração ou Termo de Fomento que substituem o convênio. Ainda não é possível mensurar os efeitos de sua aprovação no OP, pois começou a vigorar para os municípios em 2017. Não será possível mais demandar para uma organização específica executar, é necessário realizar chamamento público, pois os efeitos disso poderão ser acompanhados nos próximos anos.

4.4 As demandas de Assistência Social - da reivindicação aos convênios

Das 9.268 demandas solicitadas no Orçamento Participativo entre os anos de 1989 e 2016, 783 foram para temática da assistência social, o que corresponde a 8% total de demandas e a quarta temática mais demandada, conforme a Figura 6 apresenta. A Figura 6 apresenta a distribuição das demandas segundo o tema, apresenta quais são os temas priorizados no OP.

Figura 6 - Distribuição das demandas do OP de Porto Alegre, por temática de 1989 a 2016.



Fonte: OBSERVAPOA, 2017

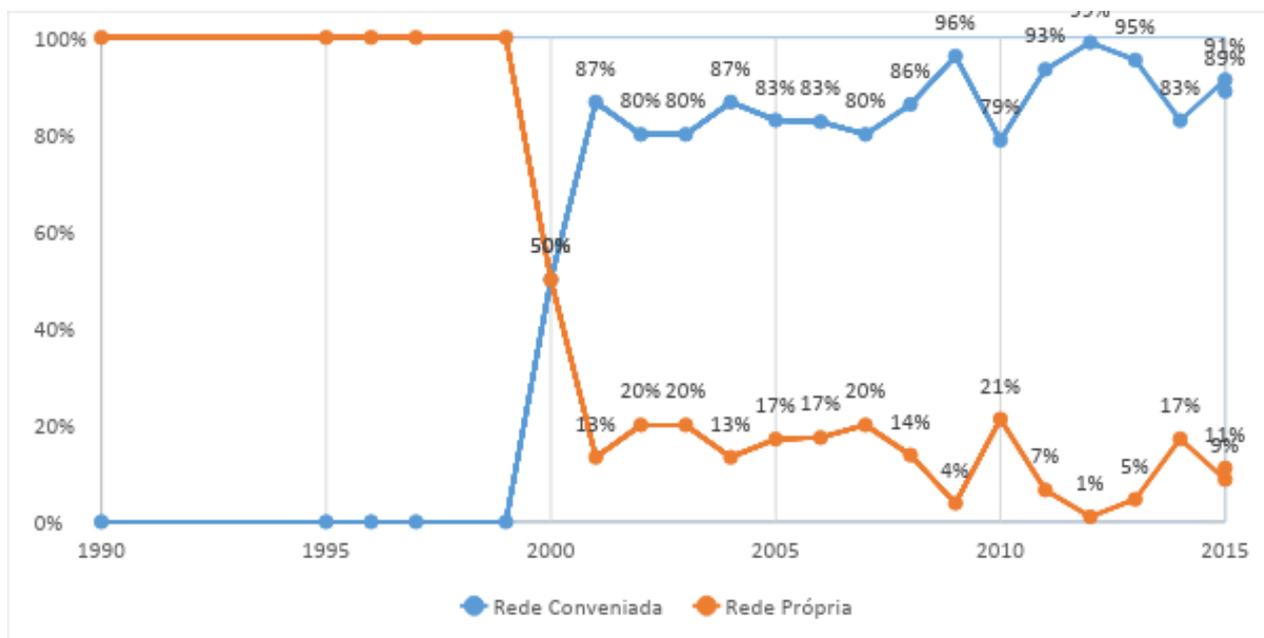
As primeiras demandas classificadas como pertencentes à temática da assistência social no OP são de 1990, e estão relacionadas à recuperação física dos centros de comunidade que nesta época eram espaços de atividades esportivas e lazer, sob a responsabilidade da então FESC e não eram pertinentes à política de assistência social no município. A FESC passa a assumir a gestão da política de assistência social em 1994, pois antes disso as ações próprias da assistência vão sendo efetuadas pela educação, saúde, habitação e esfera privada, como também a relação com as entidades assistenciais por meio de convênios e subvenções ocorria nesses diferentes órgãos.

Entre os anos de 1991 a 1994 não ocorrem demandas de assistência social, as quais começam em 1995 e até 1999 estavam relacionadas aos serviços próprios: implantação dos Módulos de Assistência Social, estruturas descentralizadas em comunidades vulnerabilizadas. Os primeiros pedidos de convênio pelo OP serão no ano de 2000, quando a FESC alterou o nome para a FASC.

Ao longo do período analisado, das 783 demandas de assistência social solicitadas, 86% (670) foram para a rede conveniada. Os motivos que levam os

demandantes a solicitar serviços serão tratados na seção 5.3. Observa-se na Figura 7, que em 2000, 50% das demandas foram para serviços conveniados, após este ano torna-se constante o pedido para a rede conveniada.

Figura 7 - Percentual de Demandas da Assistência Social por Tipo de Rede, 1990 a 2016

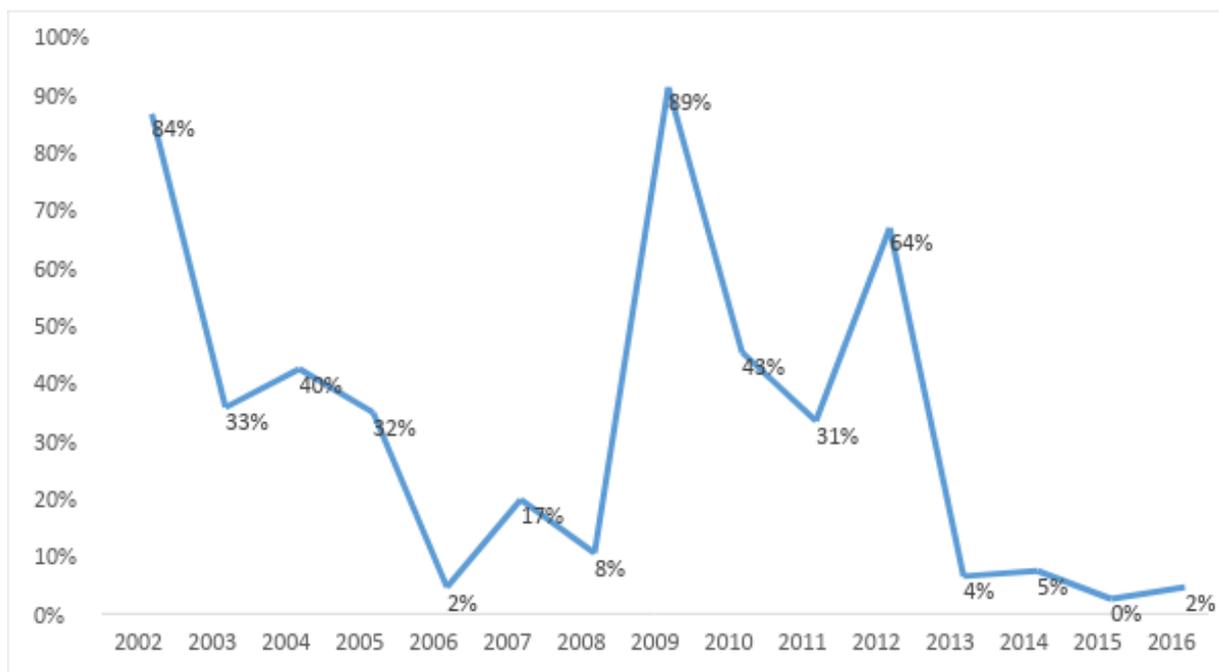


Fonte: PMPA, 2018.

Na política de assistência social observa-se que o valor da FASC alocado na execução de demandas do OP, varia muito ao longo da série histórica disponível⁷. Enquanto que em 2009 foram alocados 89% do que havia sido gravado no Plano de Investimentos daquele ano, em 2015 nenhum recurso foi alocado como demonstrado na Figura 8.

⁷ Não foi possível recuperar os dados anteriores a 2002 em razão da alteração no sistema de contabilidade da Prefeitura.

Figura 8 - Percentual do valor executado pela FASC com o Orçamento Participativo com relação ao valor destinado para as demandas de Assistência Social no Plano de Investimento, 2002 a 2016

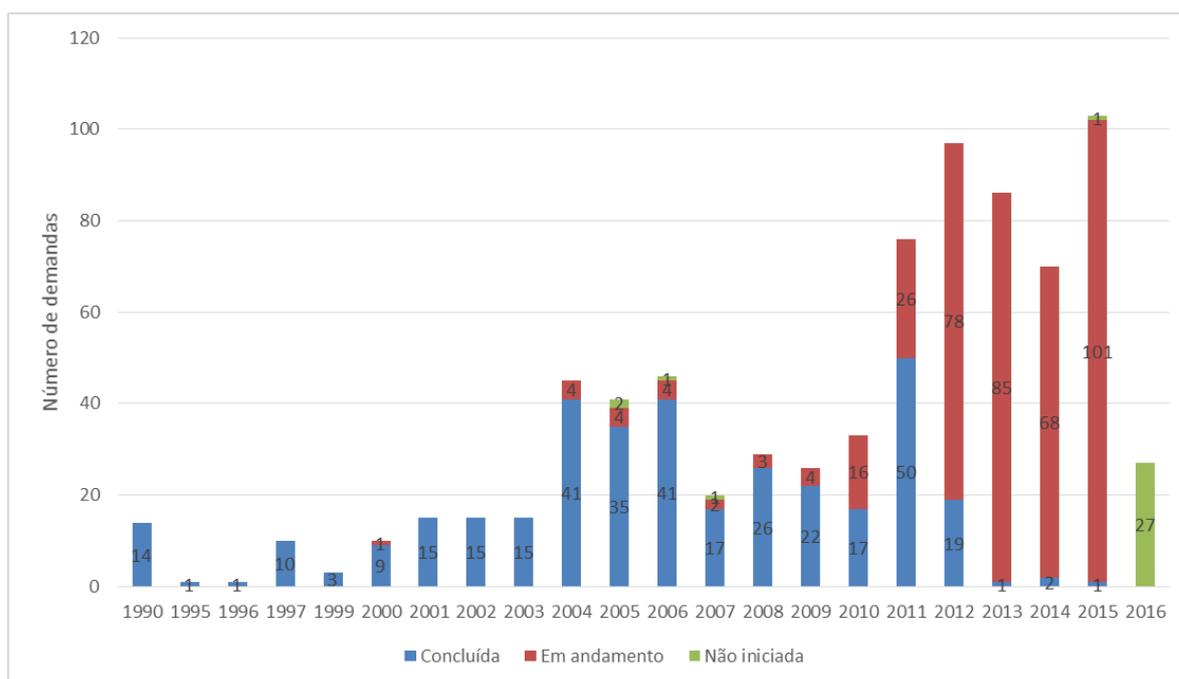


Fonte: PMPA, 2018.

Quanto à execução das demandas, conforme a Figura 9, das 783 demandas de assistência social, 355 (45%) já foram concluídas; 396 (51%) estão em andamento; e 32 (4%) ainda não tinham sido iniciadas em 31/12/2017. Desse modo, o passivo das demandas tem se avolumado.

Quem mobiliza somos nós, se nós chamar, o pessoal vai, mas a gente não acredita que aconteça e não está acontecendo mesmo, tem muitas coisas que pararam no tempo, na comunidade mesmo a gente tem a demanda do posto de saúde, que tá no caderno no PI de 2007, olha o caderno e vai estar lá Mato Grosso, construção e ampliação do PSF Mato grosso, tantos mil, nunca fizeram, o posto já até saiu daqui pois era construção e ampliação, a gente pediu para melhoria, pois não tinha condições de atendimento, foi gravado, não saiu o posto, os médicos que trabalhavam aquela equipe estão atendendo dentro do postão hoje que daí foge do critério que tem que estar dentro do território, daí o postão que eles tem que pegar ônibus para ir até lá ou vá a pé, e isso que já tá lá faz uns cinco anos eu acho, e morreu por ai então, então não funciona mais o OP, morreu, eles continuam empurrando, mas é de conta só, como diz é um programa que repercutiu no mundo todo e eles ficam fazendo de conta que existe, pra não dizer que eles já acabaram com o OP (ENTREVISTADO ACVMG).

Figura 9 - Número de demandas do OP da temática de Assistência Social por situação – 1990 a 2016



Fonte: PMPA, 2018.

O resultado esperado do processo de participação é que as decisões sejam efetivadas, e o baixo percentual investido gere consequências, tornando o processo enfraquecido, produzindo um passivo que conduz a incertezas a respeito de sua efetividade. Se espera no OP que as decisões, seguindo determinados ritos e critérios, sejam respeitadas e a participação válida.

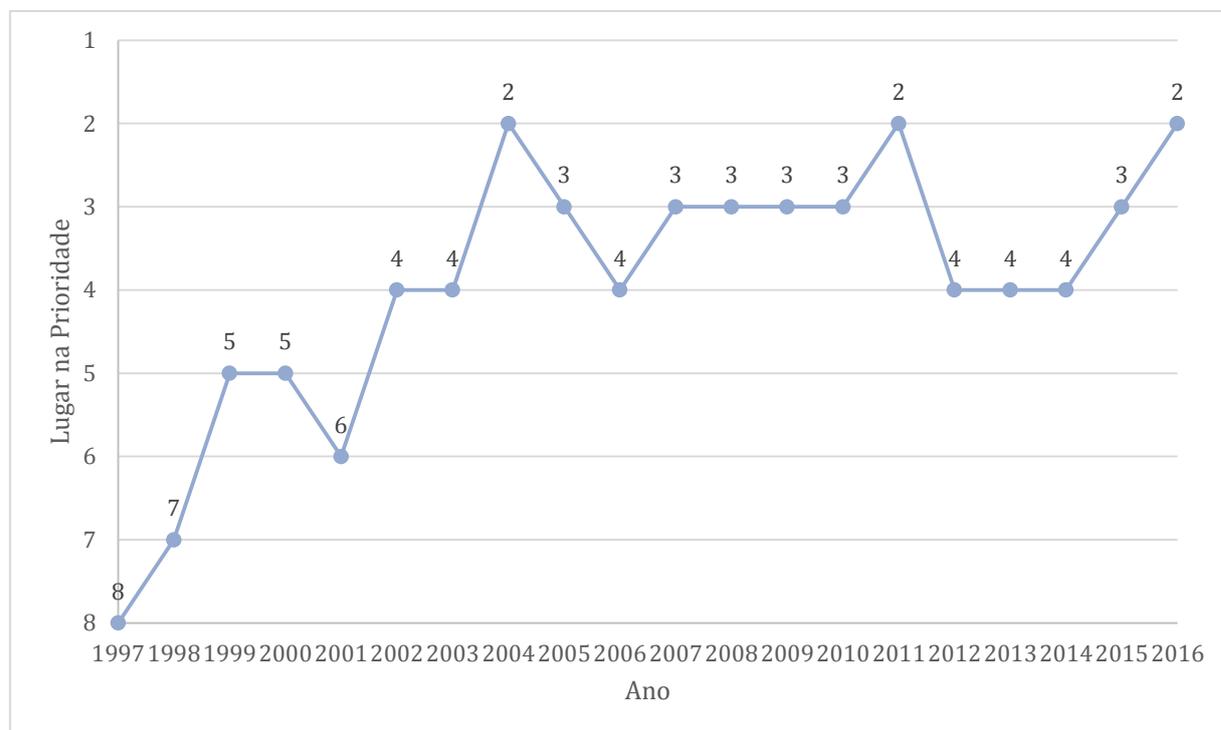
Os dados da Figura 9 indicam que, a partir de 2010, o governo municipal foi perdendo a capacidade de executar (ou priorizar) as demandas de assistência social. A capacidade estatal não pode ser considerada apenas as condições concretas do governo para executar demandas dos cidadãos, mas também está relacionada a fazer “escolhas e definir estratégias para a alocação de recursos, gerir eficientemente os recursos necessários para a entrega de resultados e mobilizar apoio e consentimento da sociedade para suas ações” (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2017, p. 5).

4.5 A entrada da assistência social como política no OP

Paralelamente ao reconhecimento da assistência social como política pelo governo, ocorre o reconhecimento pelos participantes do OP da

importância desse tema. Em 2003, chega-se em segundo lugar na ordem de prioridade no OP, como é possível observar na Figura 10.

Figura 10 - Lugar da Priorização da Assistência Social no OP – 1997-2016



Fonte: PMPA, 2018.

A priorização da assistência social no Orçamento Participativo decorreu, segundo os entrevistados, pelo trabalho realizado em outros espaços de participação das regiões que começaram a incentivar que as necessidades em serviços de assistência social poderiam ser demandadas no Orçamento Participativo. Nas Comissões Regionais de Assistência Social, os conselheiros do OP e agentes públicos da área começaram a incentivar que se levasse para dentro do OP a discussão da política de Assistência Social

Foi pelos espaços, tipo pela CORAS, que era a comissão regional de assistência, que começou a frequentar, que também os conselheiros que passavam por lá, começaram a fortalecer isso na comunidade, trazer isso que as pessoas contigo lá, mostrando que é importante para a comunidade, que poderia demandar algo, aí começaram as demandas de serviço social, de cultura, de outras coisas, que não era só pavimentação, pavimentação (ACCT).

A política de assistência social foi se consolidando juntamente com o Orçamento Participativo e os líderes comunitários entrevistados se percebem como agentes da construção dessa política. Em alguns casos, a disponibilidade

de serviços assistenciais já constava no estatuto das associações desde seu início. A transformação de práticas assistencialistas em execução da política de assistência social também é salientada pelos entrevistados como uma decorrência dos processos de participação:

Ela [assistência social] já venho no artigo do estatuto, foi uma necessidade da época de ter esse serviço e porque na época não tinha esses serviços [...] é que antigamente também não existia nem secretaria de assistência, de 89 pra cá que se começou a fazer fomento da assistência e através dos conselhos principalmente o conselho tutelar que tem um papel importante que é deliberar, propor políticas, também o conselho tutelar propôs políticas pela necessidade da região e a gente tencionou (ENTREVISTADO ACCT)

Não existia política e as pessoas já tem uma compreensão, porque havia uma compreensão de que quando se falava em política, falavam em assistencialismo, ou assistência ligava a pessoa, não a uma política de direito, então já está se tomando um rumo, porque as pessoas já têm uma consciência, porque por exemplo, todos os serviços de assistência já estão sendo visto como um direito, já tem um recurso, e que é um direito (ENTREVISTADO ACCT)

Fulano vai me dar a vaga para a creche, não agora são os critérios e não é a pessoa que dá é conforme a política existente, por exemplo SASE, ia direto ao coordenador que pedia vaga, pode até vim, mas a porta de entrada é serviço de convivência SAF, são os técnicos que vão fazer uma avaliação, vê se entra no critério para vir, porque SASE e trabalho educativo não paga nada (ENTREVISTADO ACCT)

A articulação com a política de assistência social e o Orçamento participativo ocorre já na construção das demandas, no espaço das Comissões Regionais de Assistência Social - CORAS, que com o advento do SUAS tornaram-se CRAS, são instâncias de caráter consultivo com a função de propor políticas e acompanhar a implantação destas nas respectivas regionais. O decreto 11.469 de 1996. Art. 29 refere que as CORAS serão formadas por usuários da política da assistência social, moradores, representantes de movimentos sociais, representantes de associações comunitárias e de entidades de assistência social de entidades executoras de programas, projetos, serviços e benefícios das regiões do Orçamento Participativo.

4.6 As regras e os critérios para demandar assistência social

Nos Regimentos Internos do OP estão as regras e os critérios para demandar. O regimento interno é discutido e aprovado anualmente no Conselho do Orçamento Participado e após publicado. Os critérios subdividem-se nos gerais (que determinam o procedimento da distribuição de recursos

para o conjunto da cidade) e técnicos (utilizados pelos órgãos da Prefeitura para analisar demandas e verificar a viabilidade das mesmas).

Foram analisados todos os regimentos internos disponíveis do período do estudo (1989-2016), no total foram 15. Os critérios gerais são três: 1) carência de serviço ou infraestrutura, 2) população total da região e, 3) prioridade temática da região. Estes critérios não foram alterados ao longo do tempo analisado. Os critérios técnicos e as prioridades temáticas são elaboradas pelos órgãos responsáveis pela política pública afim.

No que concerne às demandas de assistência social, é possível observar que tanto as prioridades temáticas como os critérios tiveram alterações ao longo do período analisado. Isso porque, até 2001 os critérios eram genéricos e não traziam regras específicas para o conveniamento. Eram apresentadas para as comunidades de que teriam atendimento prioritário, com as seguintes características: população em situação de risco social e/ou pessoal, população alvo não atendida pelos serviços prestados pela FESC; inexistência ou carência de serviços de Assistência Social ou da PMPA; inexistência de equipamentos ou serviços de assistência social; viabilidade de estabelecimento de convênio ou parceria; e as deliberações das Conferências da Assistência Social.

Os critérios técnicos especificamente sobre convênios surgem no Regimento Interno de 2002, quais sejam: a) A entidade de Assistência Social deverá possuir pelo menos um ano de funcionamento e ser registrada no CMAS e CMDCA (quando se tratar de programas para crianças, adolescentes e famílias); b) A entidade deverá contar com infraestrutura minimamente adequada para o atendimento proposto; c) A entidade conveniente deverá possuir assiduidade de no mínimo 90% nas reuniões de CRAS; d) As Entidades deverão estar em dia com a prestação de contas de convênios anteriores perante o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e Gestor Municipal;

No regimento de 2003, observa-se algumas alterações quanto às exigências para conveniar, pois não consta um requisito mínimo de um ano de funcionamento, como também não há de comparecimento nas reuniões de

CRAS. Entre 2003 e 2011, os critérios para demandar mediante conveniamento foram os seguintes: a) A Entidade de Assistência Social deverá ser registrada no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e comprovar experiência na política demandada; b) As demandas de conveniamento nas Regiões deverão considerar o relatório de avaliação da CRAS, antes da aprovação; c) As Entidades deverão estar em dia com a prestação de contas de convênios anteriores perante o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA) e Gestor Municipal; d) O convênio será firmado após contemplados os critérios aqui elencados em comum acordo com a entidade demandante e parecer do CMAS e CMDCA; e) A entidade deverá contar com infraestrutura minimamente adequada para o atendimento proposto; f) Como critério de desempate entre entidades da mesma região, utilizar-se-á a facilidade de acesso dos usuários à entidade juntamente com o vazio de atendimento da região.

É alterado em 2012/2013 o item f, que dizia respeito ao desempate para o caso de haver desistência do convênio ou desconvenimento, cabendo ao FROP regional analisar e indicar, em reunião com pauta específica, a nova entidade que receberá o referido convênio, conforme parecer técnico da FASC e da Comissão Tripartite de Assistência Social. No regimento do OP de 2013/2014, não há mais a obrigatoriedade de relatório do CRAS, elimina-se o item “B - As demandas de conveniamento nas Regiões deverão considerar o relatório de avaliação da CRAS, antes da aprovação”.

A comissão tripartite é o espaço em que o OP encontra-se com os conselhos responsáveis pelas políticas públicas, sendo observada as diretrizes das políticas específicas, interface entre os conselhos e OP. A comissão Tripartite III - Políticas de Assistência Social - composta por 3 (três) representantes do COP, 1(um) representante do CMAS (Conselho Municipal de Assistência Social), 1 (um) representante do CMDCA (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente) e 3 (três) representantes do Governo. Tem a função de discutir e sugerir critérios de conveniamento, como também, acompanhar, avaliar e fiscalizar os convênios já existentes. Quando é solicitada uma demanda essa comissão visita as entidades que estariam aptas a receber

a demandas e analisa, a partir dos critérios, qual delas estariam em melhores condições de receber a reivindicação.

Ao analisar as normas e critérios para demandas de assistência social, observa-se que, no decorrer dos anos, o papel do Conselho Regional de Assistência Social vai perdendo espaço. Quanto às prioridades temáticas, observa-se que as alterações ocorridas ao longo do tempo nos regimentos internos do OP, estas almejam atender às alterações na política da assistência social.

Após abordar as questões relacionadas ao contexto histórico a respeito das associações de moradores e a implantação da política de assistência social e suas relações com estas associações, será analisado as transformações no próprio Orçamento Participativo e de que forma isso vai repercutir nos repertório de interação das associações.

5 OS EFEITOS DAS CONFIGURAÇÕES DO OP NOS REPERTÓRIOS DE INTERAÇÃO COM AS ASSOCIAÇÕES

No capítulo anterior, foram pontuadas as condições e o contexto para implantação do OP e da política de assistência social, as características das associações de moradores envolvidas na gênese do OP de Porto Alegre, como também as particularidades da assistência social no município e a inserção desta política na IP estudada.

Neste capítulo será abordada como o contexto e as condições explanados no capítulo anterior, que se transformaram ao longo do tempo, se relacionam com o perfil, ações, resultados dos envolvidos no processo e, se isto afetou o caráter das associações que participam do OP. Nesta parte, o estudo entra em questões mais críticas que conduziram a trajetória do OP e da assistência social até final de 2016.

5.1 Associativismo e OP – participantes do OP

Conforme os dados do público participante do OP, o grau de associativismo tem apresentado uma tendência de queda, com uma reversão no último ano da pesquisa, 2015, para patamares próximos ao de 2005 (OBSERVAPOA, 2016).

A relação entre surgimento do Orçamento Participativo e a presença de um forte tecido associativo, associações de moradores com alta capilaridade, movimentos sociais combativos (*botton-up*)⁸, tem-se apresentado como uma variável importante da gênese do OP (AVRITZER,2007; BAIERLE,2000). Este processo conjugou, naquele contexto, elementos de *botton-up* com elementos de *top-down*⁹, pois , pois não é possível pensar o surgimento e manutenção do OP em Porto Alegre sem a variável sistema político partidário como aponta

⁸ Na análise de políticas públicas o termo *botton-up* é utilizado para referir quando a implementação das políticas resulta na ação de uma rede e atores, os quais começam a executar determinadas ações para solucionar problemas do seu cotidiano (RUA, ROMANINI, 2013, p. 13)

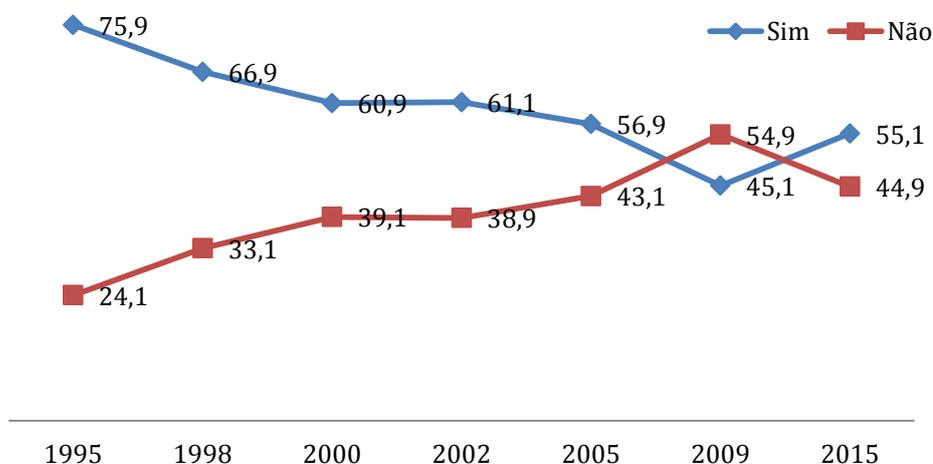
⁹ O Modelo Top-Down – também conhecido como “Implementação Programada” – tem como ponto de partida a asserção de que a implementação se inicia com uma decisão do governo central, a qual define a relação entre os objetivos da política pública – determinados pelas lideranças políticas – e os meios a serem mobilizados pelos diferentes níveis da burocracia a fim de produzir os resultados pretendidos (RUA, ROMANINI, 2013, p. 16)

alguns estudos (ROMÃO, 2010) Dado da pesquisa desenvolvida pelo ObservaPOA (2009, p. 99) também sugere que com OP o movimento comunitário foi estimulado : “para a maioria dos participantes do OP (60,3%), a avaliação é de que após a criação desse modelo participativo o movimento comunitário e popular da cidade foi fortalecido”.

No início da série histórica da pesquisa sobre o Perfil dos participantes do OP, em 1995¹⁰, 75,9% referiu participar de algum tipo de associativismo, (entidade, associações ou movimentos sociais). Em 2015, esse índice caiu para 55,1%, retornando a patamares próximos ao de 2005, o que revela uma tendência de queda em relação aos anos pesquisados anteriores.

¹⁰ Embora a primeira pesquisa tenha ocorrido em 1993, está questão fez parte do questionário em 1995.

Figura 11 - Participação do público do OP de Porto Alegre em entidade, associação ou movimentos sociais nos anos de 1995, 1998, 2000,2002,2005,2009 e 2015 (%)



Fonte: Fase, Cidade, PMPA e Abers (1995); Cidade (1999,2005,2003); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009, 2015).

A experiência associativa tem apresentado uma estreita relação com a participação em instituições participativas. No caso do OP de Porto Alegre, a mobilização para participar passa principalmente pelas associações de moradores das regiões,

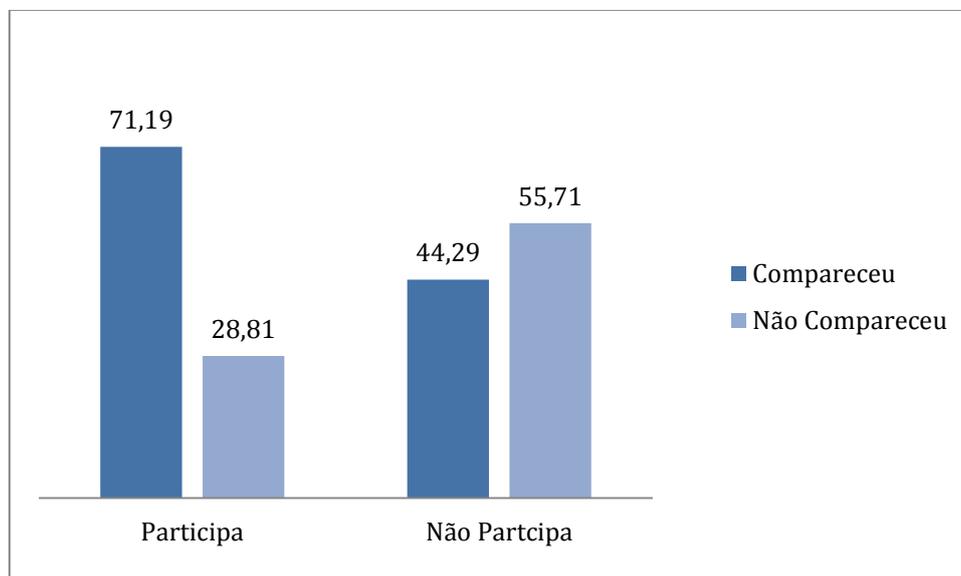
A participação tanto nas assembleias regionais e temáticas é a preferência de 51,3% dos participantes com vínculos associativos. Já os sem vínculos associativos preferem, em sua maioria, participar somente das assembleias regionais (67,3%). Isso pode abrir a hipótese de que, no território, a mobilização para assembleia atinge um público sem vínculo associativo que tenha demandas represadas não expressas nas organizações sociais da região, como refere (FEDOZZI et al, p. 2009), “são redes informais, menos orgânicas e mais momentâneas” que tem pautas específicas.

Essa modalidade é consoante com a nova realidade internacional vivida pelos movimentos sociais. Nesse caso, a mudança para uma mobilização desvinculada do associativismo mais tradicional poderia estar ocorrendo independentemente – ou com certa autonomia relativa – da estrutura de oportunidades configurada pelo OP (FEDOZZI et al, 2013, p.97).

De outra parte, é possível perceber nas assembleias regionais em maior medida, práticas denominadas como “inchaço”: participantes são convocados por grupos de interesse, com o único intuito de votar, sendo comum observar

peças entregando as cédulas de votação para as lideranças. De qualquer modo, para se compreender melhor essa prática, caberia aqui estudos mais específicos e aprofundados.

Figura 12 - Participação em alguma entidade, associação ou movimento social dos participantes do OP de Porto Alegre, por comparecimento em reuniões anteriores



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2015)

Observa-se na Figura 12 como já constatado na pesquisa de 2009, que os que possuem vínculos associativos são os que mais comparecerem em anos anteriores, (71,19%), em detrimento (44,29) dos que não tem. Wampler (2002, p. 81), vai defender que o tempo de vida do OP é importante para a apresentação de resultados substantivos, a durabilidade do processo, estará fortemente relacionada a vontade política e não somente a um tecido associativo com capacidade e disposição para participar do processo do OP de forma sistemática. Romão (2010, p.122) lembra que o campo que abrange as IPs tem uma variedade de interesses e limitar a compreensão de que a gênese e perenidade de processo participativo deve-se a uma sociedade civil atuante é colocar em segundo plano o papel dos governos e partidos políticos junto a essas experiências.

Os dados da Figura 12, contribuem para a tese de que o OP em Porto Alegre tem cativado majoritariamente os que tem vínculo associativo, sendo a maioria (71,19%).

No caso do OP de Porto Alegre, verificou-se (Tabela 4) que essa sociedade civil organizada existe antes de começar a ingressar no processo,

pois 71,1% dos entrevistados começaram a participar de entidade/associação antes de participar do OP. Pode-se afirmar que é o tecido associativo que percebe o OP como um espaço de atendimento de suas demandas. Ressalta-se que parte dos que tem vínculo associativo (25%) se engajaram concomitante ou depois da entrada no processo participativo. Neste sentido, o OP pode ter sido um estímulo para parte do público participante ao engajamento associativo, estudos sobre essa fração da população auxiliariam a refletir sobre os possíveis efeitos do OP no associativismo.

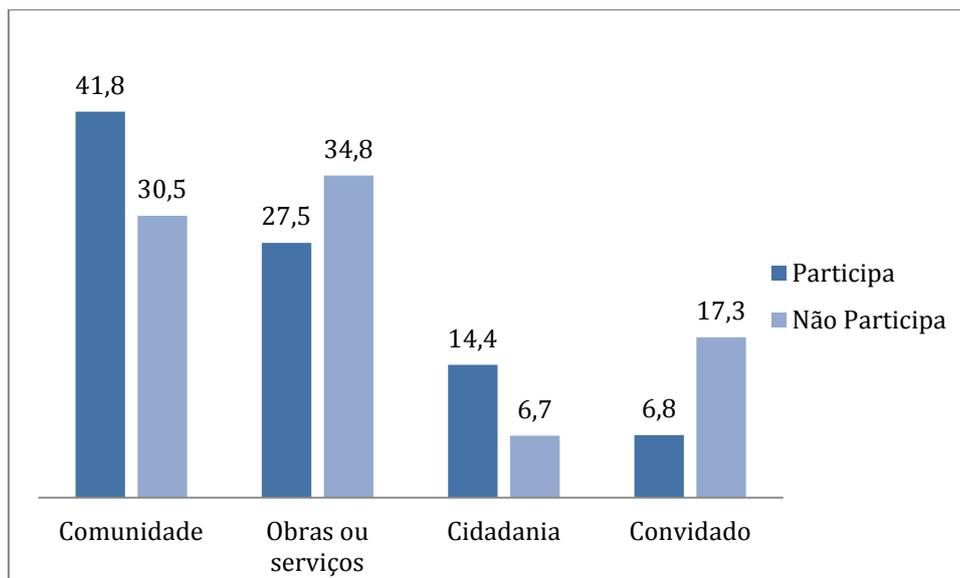
Tabela 4 – Participação em entidade, associação ou movimento social, anterior ou depois de participar do OP, 2015

Começou a participar da entidade ou do movimento antes ou depois de participar no OP?	Anos
	2015
Antes	71,1
Depois	18,6
Junto com o OP	6,4
Não sabe	0,6
Não respondeu	3,3
Total	100

Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2015)

As motivações para participar do processo do OP variam conforme a existência ou não de vínculo associativo. Observa-se, na Figura 13, que os engajados em movimentos, associações, entidades tem um maior percentual cujos objetivos são de valores relacionados à comunidade (ajudar a comunidade, porque é liderança); enquanto os demais indicam outras motivações, sejam mais objetivas (obras e serviços) ou mais abstratas (direitos de cidadania).

Figura 13 – Motivos de participação no OP de Porto Alegre, por vínculos associativos, 2015



Fonte. Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2015).

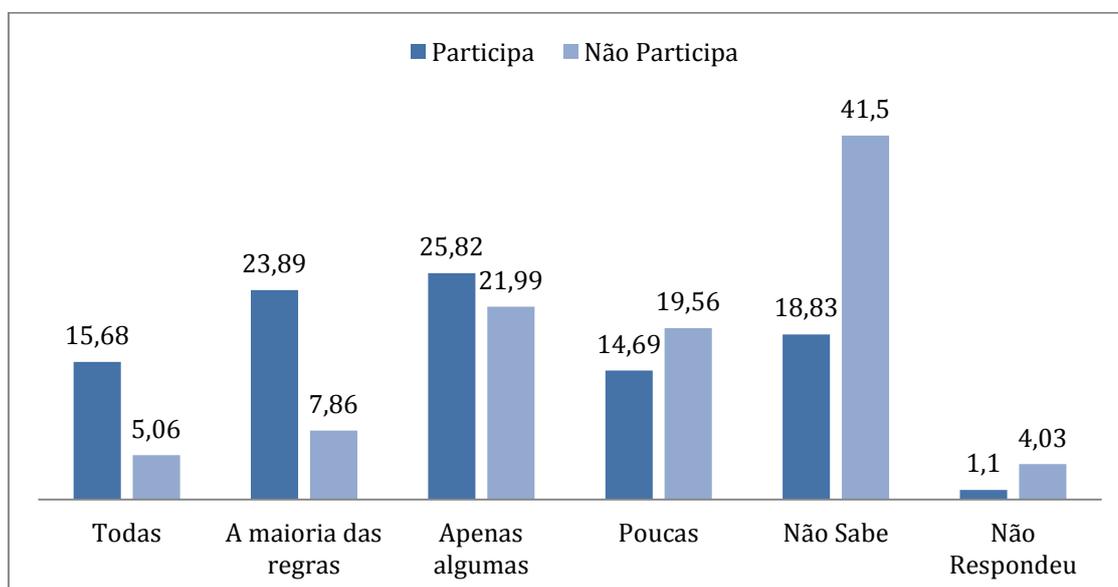
Esses dados permitem inferir uma cultura política mais sofisticada dentre o público que possui vínculos com organizações da sociedade civil. É provável que a experiência de socialização das formas associativas seja uma condição que contribui para o aprendizado de novos valores e práticas – não apenas instrumentais – na democracia participativa (FEDOZZI et al, 2013, p. 104)

Assim, sobre os motivos de participar das assembleias, observa-se que razões referentes a uma cultura política de cidadania estão relacionadas em maior percentual aos que tem vínculo associativo. Em contrapartida, há motivos mais imediatistas entre os que não participam de associações, entidades ou movimentos sociais, embora nos dois casos (ter ou não vínculo associativo), seja alto o percentual de estar ali especificamente para conseguir obras ou serviços.

O vínculo com formas associativas também diferencia o conhecimento das regras do OP. Conhecer suas regras de funcionamento é uma das condições para uma participação autônoma e consciente do alcance das decisões tomadas nesse processo, o que, certamente, qualifica a prática da participação. (FEDOZZI, 2007) Observa-se, ainda, que há uma expressiva diferenciação entre os que têm vínculo associativo com os que não têm, como é apresentado na Figura 14. Em polos antagônicos, chama a atenção que 39,57% dos que tem vínculo associativo sabem “todas” ou “maioria das regras”.

No outro extremo, 41,5% dos que não participam de associações “não sabem” sobre as regras de funcionamento dessa instituição participativa.

Figura 14 - Conhecimento das regras do OP de Porto Alegre, por vínculos associativo, 2015.



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2015)

Sobre o tipo de associativismo, a pergunta realizada na pesquisa foi “Eu vou ler uma lista de grupos sociais para o Sr (a) dizer se participa em algum deles. Em qual deles a sua participação é mais frequente? (Resposta única)”. A associação de moradores é considerada uma das mais presentes e frequentadas pelos integrantes do OP, como é possível verificar pelo aumento entre 2009 e 2015, com 49,2%. Em segundo lugar, a participação em movimentos sociais, também cresceu, de 13,5% para 16,0% em 2015, conforme mostra a Tabela 5.

Tabela 5 - Tipo de associativismo dos participantes do OP de Porto Alegre, nos anos de 1995, 1998, 2000, 2002, 2005, 2009, 2015

Tipo de Associativismo	Anos				
	1995	1998	2000	2009	2015
Associação de Moradores	61,8	47,6	49,4	48,9	49,2
Movimentos Sociais	-	-	3,4	13,5	16,0
Entidade Assistencial	-	-	-	9,2	5,7
Grupo Religioso	8,7	8,2	6,5	4,1	10,6
Centro Comunitário	2,7	2,7	1,5	3,2	2,4
Partido Político	1,9	3,0	2,6	2,3	2,6
Conselho de Políticas Públicas	-	2,7	3,4	2,3	1,0
Clube de mães	1,9	0,9	1,5	2,3	0,1
Grupo cultural	-	-	3,6	2,3	2,7
Sindicatos	1,5	4,3	3,2	2,1	1,3
Clube esportivo	4,4	3,6	2,2	1,8	2,5
Entidade carnavalesca	0,2	0,9	1,4	1,6	2,3
Comissões	0,5	1,0	1,0	1,6	0,3
Conselho popular/união de vilas	3,9	2,0	1,4	1,1	2,1
Comissão de rua	5,3	2,5	2,4	0,9	0,5
Clube recreativo	-	-	-	0,2	0,7
Outros	7,2	9,8	10,4	-	-
NR	-	10,8	6,1	1,6	-
Anulada	-	-	-	0,9	-
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Fonte: Fase, Cidade, PMPA e Abers (1995); Cidade (1999,2005,2003); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009, 2015).

Destaca-se, também, a diminuição dos participantes de entidades assistenciais no período de 2009 a 2015. Entretanto, muitas dessas entidades podem ser consideradas como associação de moradores, grupo religioso ou clube de mães. Outro dado que cabe ser ressaltado é que 10,6% dos participantes das assembleias pertencem a grupos religiosos.

As associações de moradores continuam a ser o principal tipo de organização civil nas instâncias regionais do OP, no entanto ao longo do período de existência elas têm mudado seu caráter. Se antes elas representavam a luta pela moradia, pela regularização fundiária, saneamento, enfim, acesso à cidade, parte delas tornaram-se prestadoras de serviços de assistência social e de educação.

Como refere Gurza Lavalle (2011), embora seja possível identificar-se o predomínio de uma atividade sobre outra. Dependendo das especificidades

de associação, o fato é que há, também, sobreposições na adoção de múltiplos repertórios, o que dificulta procedimentos de classificação. Uma associação pode, concomitantemente, prestar serviços sociais e atuar na defesa de direitos.

Corroborando essa afirmativa a pesquisa realizada com entidades assistenciais em Porto Alegre (GUIMARÃES, 2002), que mapeou cerca de 500 entidades na cidade, quando a autora propôs uma diferenciação entre as entidades por meio das seguintes características: cunho mais filantrópico, religioso, cultural, comunitário, associativo ou de grupo de voluntários¹¹. Destacam-se duas questões encontradas na pesquisa acerca do perfil das entidades. Observa-se que somente 36% delas possuem exclusivamente uma das características citadas. Destas, 11% são filantrópicas ou comunitárias, 6% religiosas, 4% associativas e 2% culturais ou grupos voluntários. A maioria (59%) caracteriza-se por uma composição entre as características. O outro aspecto diz respeito à alteração do perfil de entidades que compunham historicamente o campo da assistência, das religiões, de cunho filantrópico para entidades originadas da organização dos próprios moradores, ou como iniciativa de grupos não-governamentais (GUIMARÃES, 2002, p. 34).

As associações comunitárias têm um papel central na identificação de problemas na atuação das organizações de bairros, pois a origem das associações de moradores em Porto Alegre ¹²tem uma conjugação de práticas clientelistas e luta por direitos. São as associações que mais mobilizam para participar das assembleias do OP, no período de 1995 a 2015, segundo a

¹¹ Filantrópica é a entidade beneficente de assistência social, pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, cuja prestação de serviços gratuitos é permanente. A religiosa é mantida por uma religião determinada, realiza atividades religiosas, cultos, celebrações, etc. e desenvolve atendimentos previstos para uma entidade assistencial. A comunitária refere-se à comunidade, especificando um tipo ou forma de agrupamento. Sua finalidade é o atendimento da comunidade, a base é coletiva e o bem conquistado é para todos. A Cultural é quando a atividade principal está relacionada à cultura desenvolvendo ações que privilegiam essa área, podendo estar voltada para o lazer quanto para o trabalho. A associativa é uma entidade cujos membros são sócios, podendo desenvolver ações tanto para um público interno como para a comunidade. Pode receber recursos financeiros, materiais e humanos para subsidiar o seu trabalho, inclusive fazer convênios. Há ainda os grupos de voluntários, são entidades que funcionam exclusivamente com voluntariado, por iniciativa própria da comunidade ou de um grupo de pessoas e que objetivam realizar algum tipo de atividade para a comunidade, geralmente não possuem profissionais remunerados, nem convênios, bem como não possuem registro.

¹² Para saber sobre a origem das associações de moradores ver Baierle (1993) e Silva (2001).

tabela 3, pois o percentual de associações diminuiu pela metade em 2015, último ano da série de pesquisas disponível. No entanto, em 2015 havia a opção de resposta “liderança comunitária”, o que pode ter auxiliado a dividir as opiniões. A figura de liderança comunitária pode indicar a personificação da associação, isto corresponde a um dos traços no que Baierle (1993, p. 120) vai denominar de dirigente pelego já apresentado nesta dissertação.

Tabela 6 - Conhecimento da Assembleia do OP, 1995, 1998, 2000, 2015.

Como foi informado da Assembleia	Ano			
	1995	1998	2000	2015
Pela Associação de Moradores	48,2	41,8	42,9	20,9
Por meio das entidades sociais, movimentos e grupos que participa (assistenciais, de lazer e cultura, religiosos, políticos, etc.)	4,3	5,4	-	18,5
Por amigos, vizinhos e parentes	12,7	14,4	18,9	17,4
Pelas lideranças comunitárias onde moro	-	-	-	15,2
Pelos delegados, conselheiros ou lideranças do OP	12,3	9,7	11,4	8,9
Pelos Representantes da Prefeitura (CAR, Secretários, etc.)	6,4	9,2	9,7	6,8
Pelos meios de comunicação da cidade (rádio, jornal e TV)	4,1	11,4	14,1	2,5
Por material de divulgação da Prefeitura como cartazes, folhetos, carro som, etc.	11	18	17,8	3,6
Pelos Conselhos Municipais de Políticas Públicas que participo	-	-	-	1,1
Por meio de vereadores	-	-	-	0,9
Por meio da Governança Solidária Local	-	-	-	0,4
Por outras formas	2	15	4,9	4,3
NS/NR	9,6	1	4,1	1,2

Fonte: Fonte: Fase, Cidade, PMPA e Abers (1995); Cidade (1999,2005,2003); Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2009, 2015).

O papel das associações na mobilização da comunidade para participar do OP, revela que a associação tem consciência do seu poder de mobilização. Ela sabe que é responsável e que será cobrada se o processo não resultar em ganhos concretos para a sua comunidade. Como destacado na fala dos entrevistados:

Tu mobilizas todas as mães para ir à assembleia, daí tu vai lá e vota em ter, daí tu bota demanda e não acontece, o que é para nós, um ano é longo para acontecer, agora para a população um ano é muito tempo (ENTREVISTADO ACCT)

Se a gente quiser a gente agita, a questão do OP, não adianta levar as pessoas para lá que depois eles vão nos cobrar, não ter resultado positivo para eles e aí como fica, hoje nós não temos nenhum delegado, porque não fomos ao OP, mas a gente fazia pelo menos 10 delegados, na região aqui quem mais levava era nós, a AMVMG, sempre teve 10, 13 delegados, esse governo governa para os empresários, não governa para o povo, não está preocupado para desenvolvimento do povo, só governa para empresário, esquece que

a mão de obra tá aqui dentro, esquece que quem faz a cidade somos nós(ENTREVISTADO AMVMG).

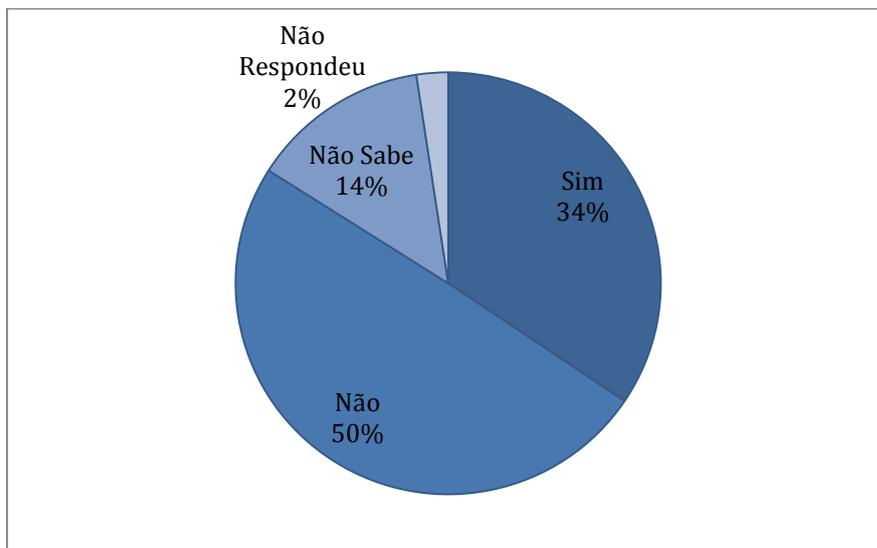
Reivindicações que fizemos pela comunidade tipo terminal de ônibus, lotação, arrumar e pintar os brinquedos da praça, o papel de associação a gente nunca largou independente de ter o convenio, tem coisas que é a da associação que não tem nada ver com o convenio (ENTREVISTADO ASCOBEV)

As associações, na medida em que estão inseridas em contextos regidos por expectativas com relação ao propósito de suas ações, são partes importantes da política local, ganham significado integrando processos formadores da arena política local, nos quais possam escoar as necessidades da população. Em Porto Alegre, o OP contribuiu para esta legitimidade perante a comunidade, no momento em que diminui a capacidade em atender as demandas, perde força enquanto um encaixe institucional.

Na pesquisa realizada em 2015 observa-se na Figura 15 que 34,4% das organizações/movimentos dos participantes das assembleias do OP têm algum tipo de convênio. Estar participando do OP e ter algum tipo de convenio com o Estado, nos remete ao que já foi apresentado, parte dos participantes do OP, além irem reivindicar, também executam algum tipo de ação por meio de convênios. Os convênios podem ser considerados um tipo de repertório de interação cooperativo (GURZA LAVALLE ET ALL, 2017, p. 14), pois se relacionam com o Estado colaborando na para a execução das políticas.

Seria possível inferir que os que não têm convênio teriam uma participação mais combativa? O grupo de participantes que afirmou que sua entidade/organização não tem nenhum tipo de convenio (50%), teria pautas mais relacionadas a garantia de direitos e menos a manutenção ou ampliação de convênios? Não é objetivo de este estudo responder a estas questões, no entanto para entender as características desta IP, seria fundamental estudos mais específicos a respeito deste tema.

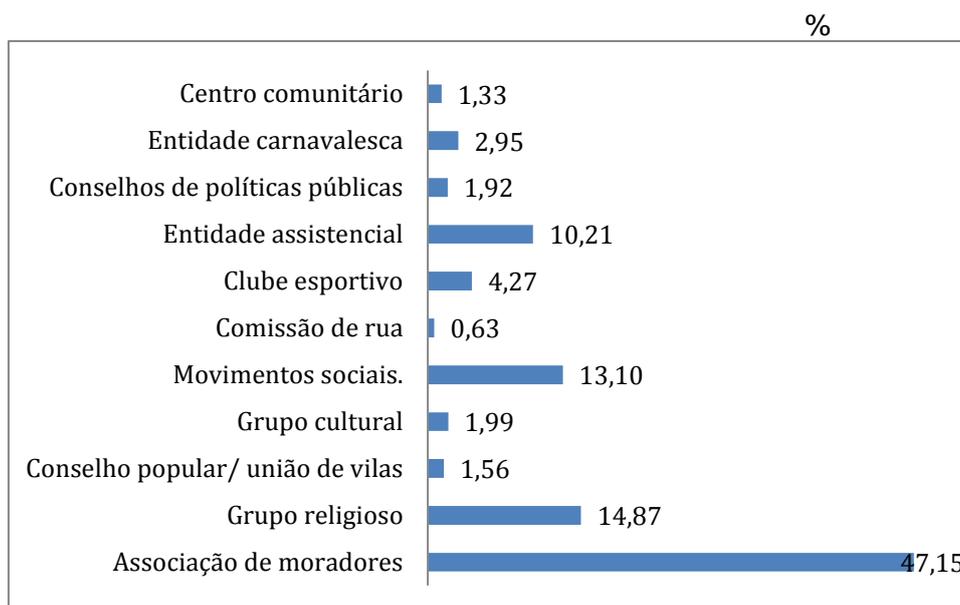
Figura 15 - Se a entidade/organização possui algum tipo de convênio para ajudar a comunidade, segundo os participantes do OP no ano de 2015.



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2015)

A relação da distribuição percentual dos que têm convênios (Figura 16) é similar ao da participação por tipo de associativismo (Tabela 6). Os convênios são, em sua maioria, com associação de moradores, grupos religiosos, movimentos sociais e entidades assistenciais. Destaca-se o fato de que quase a metade dos convênios são com as Associações de Moradores (Figura 16).

Figura 16 - Convênios por tipo de associativismo dos participantes do OP de Porto Alegre no ano de 2015.

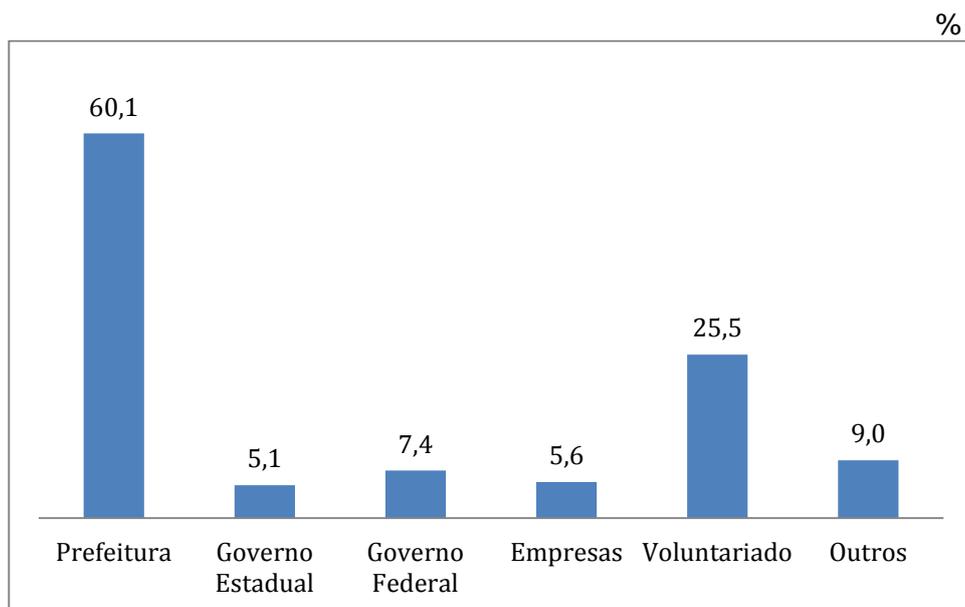


Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2015)

Desde a descentralização das políticas públicas com o processo de municipalização, o município tem sido entre os três níveis de governo, o que mais tem condições para estabelecer a relação com sociedade civil. Ao observar a distribuição dos convênios por tipo de organização (Figura 17), constata-se que é com a prefeitura que as organizações têm um maior percentual de convênios (60%).

Em segundo lugar, é com o voluntariado (25,5%) que as organizações/movimentos dos participantes entrevistados referiram possuir convênios. O trabalho voluntário é uma forma de garantir um serviço à população pelas organizações, porém expõe uma maneira de desresponsabilização do Estado frente a falta de mão de obra para atendimento de qualidade à população, e ainda, pode ser caracterizado como uma forma precária de atender às demandas dos usuários destas organizações devido as possibilidades de descontinuidade.

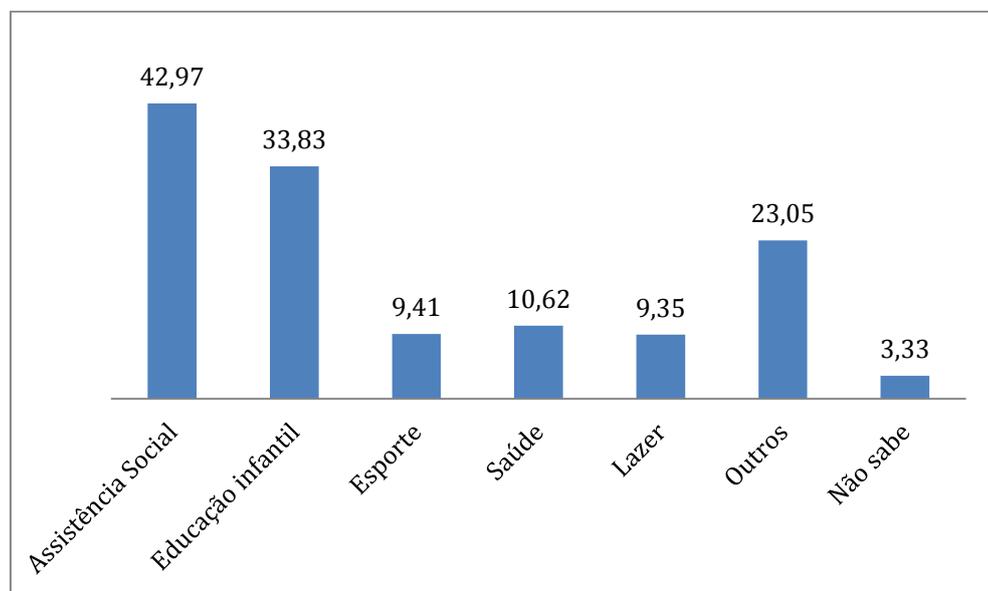
Figura 17 - Convênios por tipo de organização do OP de Porto Alegre no ano de 2015.



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2015)

Dos convênios com a Prefeitura, a finalidade é, em sua maioria, para o desenvolvimento de ações na área de assistência social, 42,97%, educação infantil, 33,83%, e outras finalidades com 23,05%, como mostra a Figura 18.

Figura 18 - Convênios das organizações dos que participam do OP com a PMPA por finalidade



Fonte: Fedozzi/UFRGS e ObservaPOA (2015)

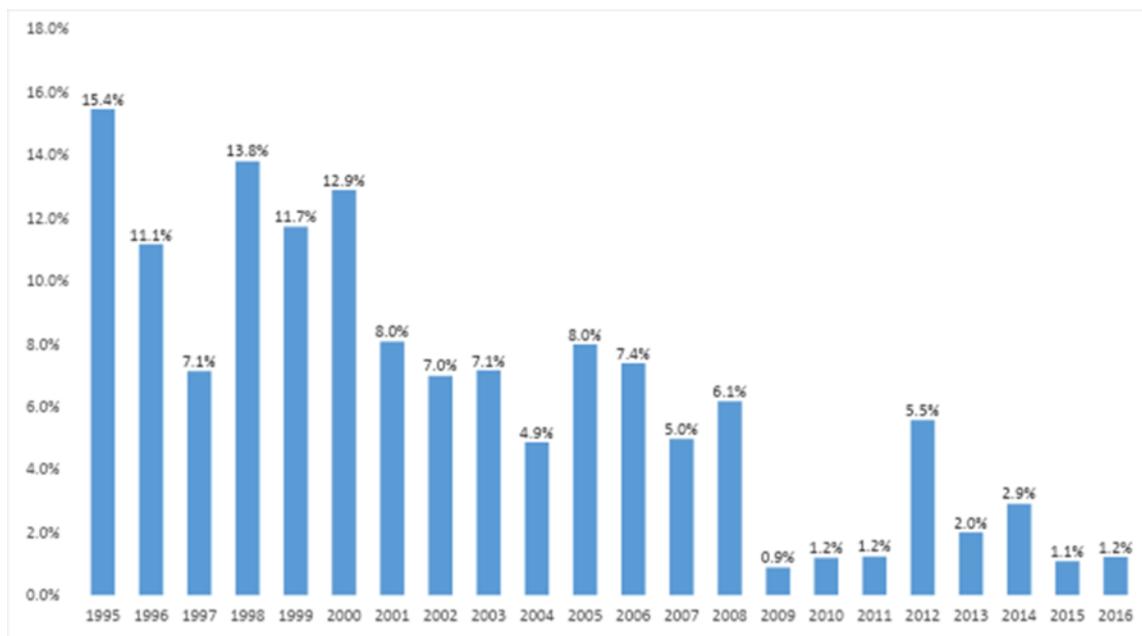
Em resumo, os dados apresentados nesta parte do trabalho da “Pesquisa Orçamento Participativo: Perfil, Avaliação e Percepções do Público Participante” juntamente com os dados comparativos das pesquisas anteriores, indicam que, entre os participantes das assembleias do OP naquele ano, destacavam-se os com vínculo associativo a organizações que têm convênio com a Prefeitura, em especial os da assistência social. Ainda entre os participantes, 55,1% referiram pertencer a algum tipo de associação, entidade ou movimento; destes, 34,4% possuíam algum tipo de convênio para prestação de serviço, e era com a Prefeitura que as entidades tinham o maior percentual de convênios (60,%), seguida pelas organizações de voluntariado (25,5%). Dos convênios com a Prefeitura, a finalidade era em sua maioria, o desenvolvimento de ações na área de assistência social.

5.2 Grau de centralidade do OP e capacidade estatal no governo municipal

A centralidade que o OP tem, ao longo dos anos, pode ser expressa no quanto o orçamento do município é comprometido para o OP, quanto é investido e qual foi o percentual de demandas atendidas. Isto auxilia a compreender o grau de compromisso dos governos com o processo do OP.

Dos dados relacionados ao orçamento, só foi possível recuperar as informações a partir de 1995, tendo em vista a indisponibilidade dessas informações dos anos anteriores nas fontes pesquisadas. Para calcular o valor destinado ao OP do Orçamento da Prefeitura, compreendeu-se que era necessário saber qual o valor destinado para o mesmo com relação ao orçamento global e não só ao item de investimento. Isso porque, o Plano de investimentos (PI) do OP não tem como origem somente a rubrica de investimentos, mas também a de serviços e subvenções. Há demandas que são para a criação de serviços de saúde como também, especialmente no que interessa para este estudo, os recursos que provêm da rubrica relacionada às subvenções para os convênios.

Figura 19 - Percentual do Valor destinado ao Orçamento Participativo sobre Orçamento Global da Prefeitura Municipal de Porto Alegre 1995-2016



Fonte: PMPA, 2018

Observa-se, na Figura 19, que o maior valor encontrado é o do início da série, em 1995, com 15,4% do orçamento municipal destinado ao OP. De 1996 para 1997, há uma queda de 56% neste recurso, mas em 1998 já se recupera com uma destinação de 13,8%¹³. Como consequência da crise financeira do município, no início dos anos 2000, e a decorrente diminuição da capacidade de investimentos, há uma queda de 2000 para 2001 de 61% do valor, não se recuperando mais, chegando em 2009 ao pior percentual da série (0,9%).

Os valores e as demandas que constam nos Planos de Investimento traduzem o que o governo planejou e se programou para realizar.

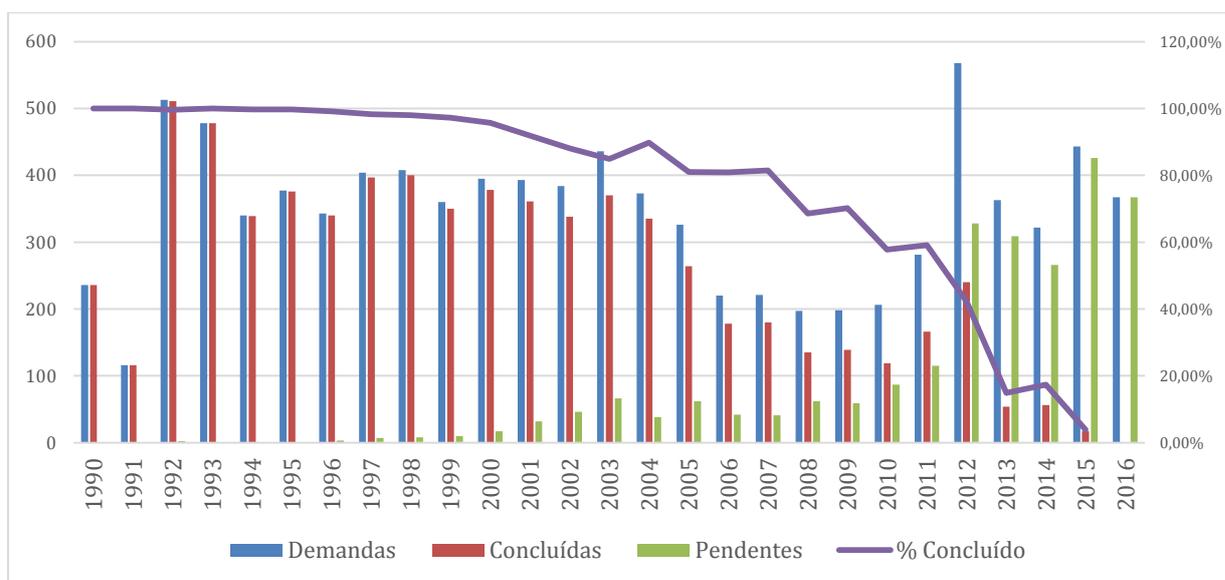
A garantia e o instrumento de cobrança por parte dos participantes demonstram a intenção do governo com a população que necessita do OP, são, como disse um dos líderes comunitários entrevistados:

(...)não tem dinheiro, vamos jogar para o livro[PI] de novo, uma hora vão ter que fazer, voltou para o livro é demanda de cobrança, tem muita demanda, para nós estando no livro, dá a garantia, o 'abacaxi' fica no colo do governo, (...) nos deram a faca e o queijo na nossa mão, quando tu não botas no livro, ela não cumpriu, não vou me comprometer de cumprir, tu botas no livro é uma garantia" (ENTREVISTADO AIA).

¹³ Não foi possível observar pelas informações disponíveis o motivo dessa queda do orçamento comprometido para o OP.

É interessante salientar, na Figura 19, o valor de 5% destinado em 2012, depois de anos em patamares inferiores a 1,5%. Este aumento deve-se ao PI de 2012, que foi diferente de todos os outros, quando foram incluídas as demandas que não haviam sido executadas desde que o OP iniciou na cidade, como também foram incluídas as obras de mobilidade para a Copa do Mundo de Futebol de 2014.

Figura 20. Número de demandas do OP de Porto Alegre - Total, concluídas, pendentes e % de conclusão, de 1990 a 2016.



Fonte: ObservaPOA, 2017.

O maior número de demandas é encontrado no ano 2012 (568 demandas), seguido de 1992 (513 demandas) e o menor (116 demandas) em 1991. A média de demandas por ano é de 343. Como já foi referido, o ano de 2012 foi atípico, pois o número refere-se também a demandas resgatadas. Na Figura 20 é possível observar a queda do percentual de execução das demandas chegando a 3,84% das demandas executadas em 2016, o pior percentual anual da existência do OP. No momento em que parte das demandas de um ano não são executadas no ano seguinte, vai se criando um passivo que enfraquece o processo e desanima os participantes.

Como percebe-se na fala das lideranças:

Faz dois anos que a gente não está solicitando mais, até solicita mas a população aqui desanimou, não está indo (ENTREVISTADO ACCT)

Hoje a maior parte das entidades aqui que abriu mão de muitas demandas que o governo não tinha condições de fazer então a nossa

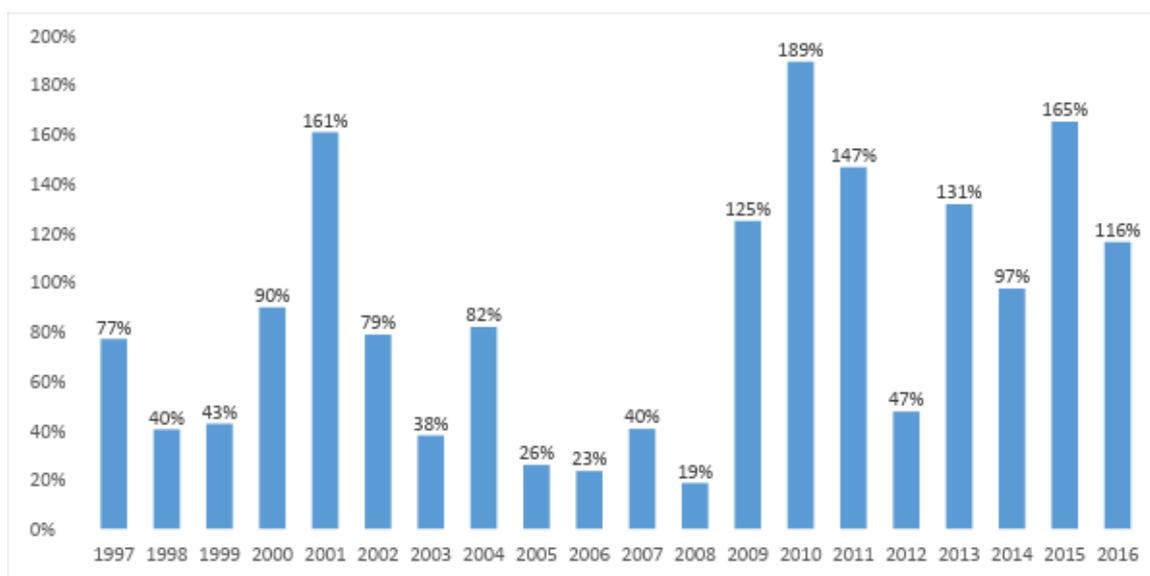
região, demanda que tinha muita no papel, que não ia ter como a prefeitura fazer, então isso aí foi uma coisa que foi enxugada (ENTREVISTADO AIA)

A pressão e mobilização dos que participam do OP para formulação e inclusão das demandas é a primeira parte do processo participativo. Há a necessidade também de mobilizar para que a execução aconteça:

O OP demora muito, a gente tem uma demanda que é pontual e aí tu vais demandar, o nosso arroio, a gente precisava de um muro de arrimo, estava caindo e não tinha espaço para passar, foi demandado no orçamento participativo, demora, é muito moroso essa função, não saía, não saía e os moradores começaram a construir esse muro, demora, é muito moroso, essa função, passa, aprova, vai para o livro, vai para o plano, tem a visita da tripartite. Então tu demanda esse ano e daí tu vais receber daqui a 3, 4 anos, se é uma tragédia, já aconteceu, a casa já caiu no rio (ENTREVISTADO ACCT).

Os dados da Figura 19 apresentam o grau de importância que o OP vai experimentando nos governos, no que concerne à garantia de orçamento do que foi planejado. Os dados da Figura 20 apresentam, numericamente, as demandas e auxiliam a compreender a capacidade que o governo está tendo em atender especificamente o que foi demandado. No entanto, o valor e a complexidade de cada demanda variam muito. Assim, outra informação importante para compreender o grau de importância do processo para determinada gestão é o valor real que foi investido, como apresenta a Figura.

Figura 21 - Percentual do valor investido no OP com relação ao valor destinado no Plano de Investimentos



Fonte: PMPA, 2018.

A Figura 21 apresenta o valor que realmente foi aplicado no OP, com relação ao valor que tinha sido garantido no Plano de Investimento. Foi exequível resgatar somente dados desde o ano de 1997. Cabe ressaltar, que se está apresentando os valores gerais com os dados disponíveis, não sendo viável saber em qual demanda se gastou o recurso. Deste modo, pode ser que o recurso investido não tenha sido necessariamente gasto nas demandas que foram compromissadas do PI para o mesmo ano.

Como indicam os dados, houve anos cujo investimento foi inferior a 50% do comprometido no PI. Chama a atenção o ano de 2008, quando foi aplicado somente 19% do valor que havia sido comprometido para as demandas do OP. Concomitantemente, observa-se que, em alguns anos, esse percentual foi bem maior do que o garantido no PI. Isto pode ter duas razões: (1) o valor previsto no PI foi subestimado ou (2) foram atendidas demandas atrasadas de outros PIs.

Com relação aos temas ou setores de políticas públicas demandadas pelo OP de Porto Alegre, observa-se que das 9.268 demandas solicitadas no Orçamento Participativo, ao agregar as mais requeridas constantes na Tabela 7, percebe-se que 53% correspondem ao saneamento, habitação e pavimentação.

Quanto à execução, nota-se que o saneamento ambiental, o saneamento e a mobilidade urbana tem mais de 90% de demandas entregues à população. Já a assistência social, cultura e outros têm menos de 50%. Habitação, que está entre os setores mais demandados na história do OP, tem somente 55% das suas demandas concluídas.

Tabela 7. Demandas do Orçamento Participativo segundo temática, total e por situação, - 1989 a 2016

Prioridades	HABITAÇÃO	SANEAMENTO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	CULTURA	EDUCAÇÃO	SAÚDE	PAVIMENTAÇÃO E ILUMINAÇÃO	MOBILIDADE URBANA	DES. ECONÔMICO	SANEAMENTO AMBIENTAL
Demandas	1214	1865	783	650	674	483	1834	620	312	91
Concluídas	663	1682	355	316	452	342	1630	587	261	86
Pendentes	551	183	428	334	222	141	204	33	51	5
% Concluído	54,61%	90,19%	45,34%	48,62%	67,06%	70,81%	88,88%	94,68%	83,65%	94,51%

Fonte: OBSERVAPOA, 2017

Conforme será apresentado na Tabela 7, o percentual de execução das demandas relacionadas a temática de assistência social é de 45,34%, o mais baixo entre todas as temáticas. Não foi objetivo de este estudo buscar as razões para a baixa execução das demandas de assistência social, no entanto, este é um dado que revela a importância desta questão que pode vir a ser respondida com estudos futuros. Como hipóteses pode-se aventar a falta de cobrança dos demandantes para a execução das demandas; a apresentação de demandas sem condições de serem executadas; e a não prioridade do governo em executá-las.

Com muitas demandas atrasadas, o governo resolveu, em 2017, realizar um processo de validação da necessidade e pertinência dessas demandas. Isso gerou o último plano de investimentos do OP.

Para o entrevistado da AIA, este fato é, por um lado, uma forma de garantia, um instrumento de cobrança das demandas não executadas. Porém, por outro, uma demonstração de falta de conhecimento do processo:

Tá muito simples, a gente se reúne, discute e faz o debate chama o governo e ele diz que não tem dinheiro e está por ai o negócio ai, mas eu chamo de tiro no pé. Os caras conseguiram resgatar todas as demandas e colocar no plano de investimento deles, bom pra nós porque ao menos temos uma ferramenta de cobrança deles, não adianta ele dizer são demandas não cumpridas pela prefeitura, não tem que dizer o fulano que não cumpriu, foi a prefeitura tá aqui, tá nos devendo essas demandas, não sei se tu já pegou o plano de investimento 2018 , botaram tudo ali, até demanda que já foi cumprida os caras botaram, é falta de conhecimento do processo e ai eles não perguntam para as pessoas que conhecem, perguntam só para os seus cabos eleitorais que confiam (ENTREVISTADO AIA)

Os dados apresentados neste tópico indicam que o lugar do OP nos governos variou no período de forma significativa e seu enfraquecimento é consequência desse processo que envolve crise financeira, vontade política e poder de pressão dos participantes. O valor destinado ao OP sobre o orçamento global apresenta queda desde 2009, com valores que chegaram ao máximo de 5%. O percentual de conclusão das demandas também está com tendência de queda, já o percentual do valor investido no OP com relação ao valor destinado no Plano de Investimento demonstra que, em alguns anos, se tem buscado executar as demandas que permaneciam pendentes. Observa-se que há anos em que foi investido menos do que o valor previsto no Plano de Investimentos, o que gerou um passivo de demandas.

5.3 Quem demanda para as associações e para quem as associações demandam – laços de solidariedade?

Outra característica encontrada nos estudos sobre instituições participativas refere-se à criação de laços de solidariedade entre os atores da sociedade civil, que podem fortalecer as suas conexões por meio de mecanismos informais de decisão e das condições contextuais locais que transcendem as próprias IP (WAMPLER, 2011). Eles são essenciais para a consecução dos seus objetivos:

Os laços de solidariedade são cruciais, pois permitem aos líderes, que de outra forma estariam isolados, desenvolver laços com indivíduos que tenham preocupações e demandas semelhantes. Como a nova arquitetura das IPs é apoiada pelo Estado, as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) participantes concentram seu tempo e energia na arte e na prática de governar, o que significa que o foco destas organizações se dirige para a identificação de como a governança participativa pode ser usada para atender à sua agenda política. Assim, a ação política estratégica e instrumental é também desenvolvida pelas OSCs, tendo em vista (WAMPLER, 2011, p.157)

Os espaços participativos abrem possibilidades para os líderes comunitários se inserirem nos debates sobre políticas públicas, podendo se conectar com outros cidadãos e comunidades com os mesmos problemas, isso “[...] cria as oportunidades para as associações superarem a fragmentação, tão comum na heterogênea sociedade civil e permite que as autoridades eleitas e os líderes comunitários avancem em suas políticas” (WAMPLER, 2010, p. 395).

Para o autor, os líderes comunitários são, ao mesmo tempo, líderes dentro do Estado e o representam para as comunidades trazendo informações. A gestão participativa contribui para inserir atores do Estado na sociedade civil, bem como os líderes comunitários no Estado.

Além disso, pelas falas dos entrevistados é possível observar certa solidariedade entre as lideranças da região na construção das demandas. Ocorre nas regiões na construção das demandas que a partir das condições das associações e das necessidades das comunidades, é possível determinar se terá condições de executar os programas.

A gente coloca bem aqui na comunidade que a gente é associação comunitária do bairro, então gente nunca foi buscando da ASCOBEV, por exemplo, o Instituto São Benedito tem 72 metas de trabalho educativo que a gente buscou junto, no Amparo a gente busca junto, a gente busca para ... porque a gente não vai dar conta de atender toda a demanda da região. A creche da esperança nós lutamos juntos, a gente busca pro bairro, mas daí o bairro disse que precisava, como as irmãs só atendia meninas hoje elas atendem meninos, o bairro perguntou por que a gente não atendia para atender os meninos, porque as irmãs não atendiam meninos até dois anos atrás, tanto é que a maioria do meu público é só guri, tem muitos que a irmã está ali e eles estão aqui e a gente reivindicou junto, e as freiras vão junto e vai todo mundo juntos, no hora de reivindicar é para todos ganharem e atenderem a comunidade e a gente tá (ENTREVISTADO ASCOBEV)

A gente continuou no OP demandando para outras entidades, por outras questões e acabamos sendo contemplados com mais 40 metas, que a gente não sabia, a comunidade foi no OP e pediu aumento de metas para nós, aí vieram aqui, vocês poderiam aumento de metas para nós. Vocês têm espaço aqui? Espaço temos (ENTREVISTADO ASCOBEV)

Os demandantes são pessoas da comunidade da aqui mesmo, que procuraram vagas aqui e não tinha mais vaga, foram para o OP participaram, na hora de demandar Assistência Social ficou bem colocada (ENTREVISTADO ASCOBEV)

Algumas faziam um consenso com a região, por exemplo, pedia tantas metas de SASE para a região Partenon e depois se dividiam entre as associações, para ter mais forças para ganhar, a gente pedia 80 metas de SASE vai 20 nossa associação, 10 para outra, 10 para outra, conforme os espaços físicos de cada um e as condições de acolher (ENTREVISTADO ACCT)

como lideranças não disputávamos as demandas, dentro do OP a gente via quem está precisando mais, ó a da vila zero hora, a vila das placas está precisando, planetário está precisando, então lá a gente demandou a primeira creche e o primeiro SASE também foi aqui que a gente demandou e o serviço de fortalecimento de vínculo com prédio, mas ai já tinha o lar São José bem fortalecido, atendendo quase 200 crianças, ai depois nós já tivemos o pão dos pobres [...] além das reuniões do OP nós fazíamos reuniões fora de lá, para onde vai a creche, pessoal nos vamos conseguir moradia, não tem dinheiro

para conseguir creche, até deu aquela discussão na zero hora que ele tiraram dois prédios deixaram o espaço da creche, foi uma luta que a gente fez e tivemos SASE só que não deu certo, a associação não deu conta, porque a comunidade malis pesada queria usar o espaço e tinha que ser espaço exclusivo e ai acabou fechando (AIA) todos foram conquistas do OP, são conquistas, brigando indo lá, repartindo, ah nós temos tantas metas para região, ai vota-se lá quem ia ficar com aquelas metas, tipo a associação x já tem, vamos dar para a associação y que ainda não tem, repartia, e assim vão surgindo outras instituições, mais que novas, e a gente já tinha, e via quem estava precisando, nós temos 40 metas para região, dá 20 para Arapeí, tipo o ... que venho depois, a gente repartia, dava as metas para eles, dava não, cedia, por que no OP a demanda tinha meios de cálculo, participação, carência, aquela coisa toda (ENTREVISTADO AMVMG)

Através do material analisado é possível afirmar que há indicativos da solidariedade entre os demandantes da mesma região quanto as demandas de assistência social.

Os espaços coletivos que agregam as associações em torno de temas, como o Fórum das Entidades do Conselho Municipal das crianças e adolescentes, e a instância local do Conselho Municipal de Assistência Social que são as CORAS. São espaços de organização para reivindicar algo para todos que executam as políticas, onde juntam-se entidades unicamente assistenciais com as associação de moradores que também tem convênios. Estes laços também são fortalecidos pela participação em outras instâncias como os conselhos gestores de políticas públicas, fóruns que reúnem as entidades que tem os mesmos interesses, estes são considerados espaços que auxiliam as entidades para que suas reivindicações sejam atendidas.

Uma instituição sozinha não vai reivindicar nada, já começa por ai, foi o que foi dito ontem na nossa reunião lá do Fórum, se nós estivermos todos falando a mesma linguagem alguma coisa não está bem foi demonstrado a gente reunindo mais de 200 instituições ontem de manhã, a gente não tem problema nenhum, eu digo sempre quando a SMED vem na associação que a gente tem eles como parceiros, temos uma parceria, mas aqui eles não são donos, não são eles que decidem as coisas, claro que a gente tenta entrar dentro daquilo que a lei pede, e o que que a lei pede que a gente tente fazer a melhor coisa para poder dar um atendimento de qualidade e isso é uma visão nossa e isso é uma entendimento nosso, que nos sempre buscamos fazer o melhor em todos os sentidos, mas nós temos autonomia sim para decidir (ENTREVISTADO AMVMG).

Com o OP criou-se um canal para as demandas da comunidade, com a possibilidade de qualquer coletividade do território encaminhar suas

necessidades. A associação de moradores já não é a única que dialoga com o governo, há, ainda, outras coletividades, como as comissões de rua, que tem acesso ao governo. Nesta construção, as demandas são da comunidade e não mais específicas de uma determinada organização.

O conselho popular foi a origem do OP, aqui no Partenon o OP foi muito forte em termos dos movimentos, em termos de conseguir articular, que como não se tinha nada o OP trouxe uma novidade que eram as comissões de rua, abriram para questão da cultura, antes do OP era só o presidente que eles ouviam, normalmente eram conselhos de associações, era só a associação que eles ouviam, com o OP e a nova cultura daí não era só uma pessoa, é o coletivo então se dava oportunidades para as comissões de rua, então a rua, a região que mais se mobilizava é que levava a demanda (ACCT)

Pela fala dos entrevistados, observa-se que as demandas de assistência social podem ser encaminhadas pela própria organização que tem interesse em executar, como também por um coletivo que tenha a necessidade do serviço ou defenda a política de assistência na região. Esta discussão no processo do OP gera solidariedade. Esta relação estabelecida entre os envolvidos no processo corrobora com a análise de Wampler (2010, p. 392) de que as IPs conectam atores com interesses em comum constituindo alianças e fortalecendo suas reivindicações. A ideia inicial da pesquisa era recuperar pelos registros administrativos os demandantes e os executores das demandas, mas este dado não estava disponível no material analisado.

5.4 Transformações do OP: assimetria da permeabilidade

É possível identificar alguns elementos que contribuem para as transformações ocorridas no processo do OP, as alterações nos estrangulamentos, na capacidade do governo em atender as demandas, na mobilização dos atores como também nas disputas e interesses na relação dos partidos e governos no OP influenciam nos resultados do processo de participação.

Alterações nos critérios de demandas podem levar a diminuição da possibilidade de associações menores e sem infraestrutura para obter convênios de qualquer outra natureza. Para os entrevistados, conquistar convênios com o governo resulta em uma maior legitimidade para as associações. Uma associação sem execução de algum tipo de atividade

sistemática, como um convênio continuado ou oficinas culturais, não está cumprindo totalmente seu papel.

Segundo os entrevistados, as pequenas associações que não tinham estrutura para ter ações continuadas por meio de convênios, tinham nas demandas de oficinas de cultura e de geração de renda uma possibilidade de oferecer à sua comunidade uma forma de incentivo e de legitimidade ao seu funcionamento.

As reuniões dos Fóruns Regionais do Orçamento Participativo que acontecem quinzenalmente tinham como objetivo discutir junto com o governo as demandas de serviços mais cotidianos e rotineiros na região, como por exemplo, a falta de capina de uma praça, o atendimento médico de um posto. Os entrevistados referem que isso mudou nos últimos anos e que qualquer necessidade de serviço deve ser realizada pela central de atendimento da prefeitura e não há intermediação dos delegados do OP.

A gente perdeu esse elo com o CAR Partenon, na verdade antes era assim, a gente conseguia fazer os fóruns do orçamento participativo que antes era para discutir as demandas da região, tinha uma parceria mais efetiva, agora a gente só conta com pelo 156, a gente nem conhece muito nem o FROP e o CROP da região (ENTREVISTADO ACCT)

Os entrevistados também destacaram que o governo não comparece nas reuniões da comunidade em que são solicitadas a sua presença:

Naquele tempo o governo vinha dentro das comunidades conversar com as pessoas, hoje ele só vem quando querem pedir voto, mas naquela época vinha prefeito, vinha secretário, todo mundo vinha e escutava as pessoas no barracão (ENTREVISTADO AMVMG)

Quando avaliam as transformações do OP no decorrer do processo, percebem um favorecimento a determinados grupos.

Ah decaiu muito, no início era OP mesmo, era orçamento participativo, quem decidia era a participação popular, tanto é que na hora de escolher as demandas por micro, um dos critérios prioritários era a participação, então a região que tivesse mais pessoas ela levava a primeira demanda, a segunda consecutivamente, hoje é carta marcada depois, além disso, era o número de votos que cada demanda levava, isso também desgostou muito as lideranças, eu era uma, vou dizer bem sinceramente, que comecei a ver o OP daquele jeito, eu sei que a gente não pode se desestimular, que a gente tem que estar lá igual para continuar, para tentar uma mudança, só que as vezes a gente vai, vai, então acho que agora talvez esteja dando uma melhorada (ENTREVISTADO ACCT),

De uma época para cá, começou a ter outros interesses nas demandas, de gerenciar os programas e de usar o dinheiro

principalmente a partir do momento que o governo disse que as creches podem cobrar, porque ai entra o dinheiro que não é prestado contas em lugar nenhum, começaram a demandar em causas próprias, tanto é que tem conselheiros hoje em dia que tem convenio de três, quatro, a mesma entidade administra três quatro creches e logico de padres que é outra filosofia, outra histórias, de freiras (ENTREVISTADO ASCOBEV)

No decorrer do período analisado os entrevistados perceberam uma maior influência dos partidos políticos,

Sempre teve partidarização, mas antes a gente conseguia manter um pouquinho distante, hoje está muito escancarado, tá demais, o troço a gente sabe que tem gente que trabalha para o partido a, partido b, partido c, não é só mais simpatia por partido tal e sou pela comunidade, ainda tem uns poucos resistentes assim que nem eu, não é fácil, né (ENTREVISTADO ACCT)

Gente nunca pensou em trabalhar por sigla, a gente trabalha pela comunidade, dependendo do partido que vem, a, b ou c, e o registro fora da entidade também que cobra das reuniões que faz, cobra do governo, e a entidade hoje não é só tem o fórum de entidades do CMDCA, esse fórum de entidades que cobra do governo (ENTREVISTADO AMOVIECOR)

Os Fóruns Regionais e Temáticos do Orçamento Participativo reúnem os conselheiros e delegados da região ou temática regional do Orçamento, e os delegados são a representação de todas as comunidades que participaram das Assembleias. Além de discutir as demandas para o OP, os delegados também levavam para os FROPs como já referido, os problemas que suas comunidades estão enfrentando, um foco de lixo, um cano arrebentado ou a qualidade de atendimento em um posto de saúde, no qual as representações regionais do governo municipal se faziam presentes, escutavam os participantes e devolviam qual a solução que iria ser tomada.

Estas necessidades mais imediatas foram, num primeiro momento, da gestão Fogaça encaminhadas para o Fórum de Serviços, e ultimamente o governo entendeu que devem ser solicitadas no sistema 156. A intermediação realizada pelas associações hoje não é mais considerada pela PMPA. Se, por um lado, isso cria uma agilidade, auxilia a não criar relações clientelistas, por outro, a associação que representava essa comunidade perde o seu papel de mediador e de representação comunitária coletiva já que as demandas são tratadas como problemas individuais.

Desse modo, as associações de moradores menores que não tem convênios perdem sua função, pois elas eram os porta vozes das suas

comunidades nos FROPS, solicitando melhorias e apontando problemas rotineiros a serem resolvidos, como também oficinas de cultura e geração de renda, que não necessitavam de infraestrutura

Não tem principalmente pelo fórum de serviços que agora tem que fazer via protocolo, então as associações estão meio, aquelas que não tem programa, estão meio sem o que fazer na verdade porque elas era as que iam para o fórum de serviços, buscavam e sem o OP, elas iam lá pediam um convenio, oficinas de cultura, pediam teatro, pediam geração de renda, que eram coisas que tornavam a vida da associação mais ativa, ia pra lá e pediam as demandas da comunidade, enfim, não que elas não tenham utilidade, elas tem, mas só que assim, o lugar aonde elas ir, né, ficou meio vago e as coisas que elas pediam que estivessem trazendo pra dentro da sua associação, não tem mais também porque ali em cima tinha uma associação que trazia oficina de cultura, oficina de teatro, trazia também pela temática da cultura, temática do desenvolvimento econômico, que vinham para as pequenas associações, para aquelas que não tinham convenio amplo, por que não tinham infra estrutura suficiente para ter convenio, então pediam oficinas de cultura, tele centros que acabou, pediam várias coisas aqui que tornavam a vida da associação mais ativa , iam pra lá pediam as demandas da comunidade, enfim, não que elas não tenham utilidade, elas tem, mas só que assim, o lugar onde [...] animo, mais ativas, pra poder dar conta do atendimento da criança e do idoso, muitas vezes essas entidades poderiam dar conta das crianças que não estão em nenhum projeto por falta de projeto, de espaço físico, pelo menos elas estavam ali, fazendo uma oficina, tendo uma atividade (ENTREVISTADO ACCT)

Diante da forma como o governo age, das possibilidades que vai apresentando e disponibilizando, as associações vão criando estratégias perante este contexto de perda da centralidade do OP no processo decisório. Sentem-se desestimulados a continuar participando do OP, com a percepção de que os interesses mudaram e que a postura do governo também.

Para os entrevistados, os interesses são mais particulares em detrimento das necessidades das comunidades, lideranças que querem seguir uma carreira política e utilizam o espaço do Orçamento Participativo para iniciar esta carreira,

faz dois anos que a gente não está solicitando mais, até solicita mas a população aqui da Tuca desanimou, não está indo tanto né, e depois ficou muito direcionada, quando começa a ser direcionada, uma pessoa para ter a falar [conseguir falar nas assembleias] tem que estar lá as 5 horas da tarde, se quiser falar as 8 horas da noite, uma coisa até estabelecida que daí não é da política do governo, é da política das pessoas, de cada região, o governo está deixando que essa política aconteça, outros governos diziam, não, a gente vai trabalhar, vai discutir com os conselheiros, tem 10 inscrições e vamos ver[...] não é a entidade dela que vai falar, é a representação dela, e não deverá ser para falar pela entidade seria para falar pela região,

olhar o todo [...] de uns anos pra cá os que estavam falando é só para o seu umbigo (ENTREVISTADO ACCT).

Ah decaiu muito, no início era OP mesmo, era orçamento participativo, quem decidia era a participação popular, tanto é que na hora de escolher as demandas por micro, um dos critérios prioritários era a participação, então a região que tivesse mais pessoas ela levava a primeira demanda, a segunda consecutivamente, hoje é carta marcada depois, além disso, era o número de votos que cada demanda levava, isso também desgostou muito as lideranças, eu era uma, vou dizer bem sinceramente, que comecei a ver o OP daquele jeito, eu sei que a gente não pode se desestimular, que a gente tem que estar lá igual para continuar, para tentar uma mudança, só que as vezes a gente vai, vai, então acho que agora talvez esteja dando uma melhorada(ENTREVISTADO ACCT).

Avaliando o OP, alguns entrevistados entendem que ele não é mais um espaço de escoamento das necessidades de sua comunidade. É necessário, portanto, construir repertórios de interação mais contestatórios,

As lutas sim, são movimentos que a gente tem que fazer que independa de que o governo propõe[...]eu acho que o OP mais é cana, nós temos aqui no Partenon, a gente tem que criar um novo núcleo de movimentos para a gente poder trabalhar as nossas políticas, as nossas bandeiras (ENTREVISTADO ACCT).

Na minha avaliação é que os primeiros quinze anos ele fluiu muito bem e que depois quando surgiu os grandes empreendimentos, a construção dos shoppings, o troço degradingolou, porque daí descobriu-se que poderia fazer uso dessa negociação, de recurso e aí o dinheiro que antes era usado para o OP ele foi para alguma outra esfera (ENTREVISTADO AMVMG)

A avaliação que o OP não é mais um espaço de atendimento das demandas das comunidades pode ser compreendida à luz dos conceitos da teoria do processo político, em especial da concepção de estrutura de oportunidades políticas (Tarrow, 2009). Segundo o autor, estrutura de oportunidades políticas são “dimensões consistentes – mas não necessariamente formais, permanentes ou racionais – da luta política que encorajam as pessoas a se engajar no confronto político” (TARROW, 2009, p. 38). Nessa perspectiva, as associações de moradores atuam em um contexto no qual determinadas estratégias são estimuladas e outras não.

Outra questão que pode-se interpretar dessas falas diz respeito ao conceito de permeabilidade do Estado, que corresponde a ideia da capacidade de os atores influenciarem na política pública, no caso aqui, o quanto o Estado é capaz de absorver as demandas dos atores por meio do OP. No entanto,

esta capacidade concorre com a de outros atores que também necessitam influenciar as políticas para o atendimento de seus interesses e, em um contexto de desigualdade de acesso ao poder, é relevante levar em conta as assimetrias da permeabilidade do Estado (MENEZES, 2018). Estas assimetrias criam barreiras que dificultam alcançar ao Estado, por meio dos repertórios já instituídos.

A gente participava bastante, toda a comunidade, dois ônibus levava cheio, mais carro, nós íamos brigávamos e ganhávamos e agora não dá retorno, lança cada vez mais demandas e mais demandas, as pessoas continuam demandando, mas as demandas não saiam do papel, quando sai é através das contrapartidas [dos empreendimentos imobiliários nas regiões], e isso é um fato Aquela época, viu que as comunidades estavam organizadas e eu acho que foi surgindo essa parceria que se chamou de OP, só que isso por um tempo funcionou, agora não mais, eu não participo das reuniões do OP mais, porque eu sei que todas as demandas estão acumuladas, as coisas não acontecem mais com recurso público que o dinheiro tá indo para outro lugar que eu não sei para onde, porque as coisas acontecem como contrapartida na cidade, os grandes empreendimentos eles acabam fazendo benfeitoria no entorno, seja pavimentação, seja construção de prédio, seja de posto, de escola, ultimamente tem acontecido das contrapartidas e não mais do dinheiro que tinha do OP então (ENTREVISTADO AMVMG)

As assimetrias não são contornadas apenas com a inserção dos atores na esfera política. A diversidade de práticas é fundamental para as associações sobreviverem em um contexto de assimetrias e intensa desigualdade, ao passo que há essa desigualdade no acesso ao poder e que, por consequência, produz obstáculos para a efetividade da ação política. Como refere Menezes (2018, p. 109) “a própria heterogeneidade e capacidade de inovação de um movimento pode ser recurso essencial para rápida adaptação em conjunturas dinâmicas e em contextos quase sempre desfavoráveis”.

As práticas cooperativas e contestatórias realizadas pelas associações de moradores no contexto do OP, se conectam e se transformam ao longo de sua existência. O conteúdo expresso pelos entrevistados parece fortalecer o que diz a literatura acadêmica, no que concerne ao rompimento de um padrão de intermediação clientelista na relação Estado Sociedade. A reivindicação e a importância que assumiu o tema da Assistência Social no OP também serviu para propagar a assistência social sob uma perspectiva de garantia de direito em detrimento da visão assistencialista e de benevolência. Além disso, os

convênios fornecem para as associações a possibilidade de uma relação de maior proximidade com os moradores.

Pelas entrevistas realizadas, a relação destas associações de moradores estabelecida com a prefeitura por meio dos convênios não parece intervir na tomada de decisão sobre a melhor forma de requerer, lutar e reivindicar e representar suas comunidades quanto a resolução dos problemas.

No entanto, ao longo do processo de participação é possível observar que, se em um determinado momento foi possível adentrar o Estado pelo o OP (T2), com as transformações ocorridas no OP ao longo dos anos, o processo perde força e já não tem a mesma capacidade de influenciar a política pública (T3).

5.5 - Possíveis mudanças no caráter das AM que participam do OP

No âmbito do Orçamento Participativo, entendido como uma instituição participativa (IP), estabelecem-se relações entre os atores sociais e o Estado que configuram diferentes maneiras de acesso a recursos, formas de mobilização e engajamento e atendimento dos interesses e necessidades desses atores e do próprio Estado na execução das políticas sociais. Essas configurações podem causar efeitos na própria organização dos atores sociais em busca do atendimento de seus interesses e reivindicações.

No que tange a este estudo, não é possível identificar, pelas entrevistas realizadas e pelos dados coletados, que as associações pesquisadas tenham se transformado em entidades meramente executoras das políticas públicas, por meio dos convênios, e que perderam seu caráter contestatório.

As pautas das associações que inicialmente estavam relacionadas a regularização fundiária e políticas de proteção social continuam presentes. O que ocorre é que desde o advento do OP, este havia se tornado no principal espaço de escoamento destas lutas(T2), e no momento em que ele perde esta centralidade (T3), há necessidade de reorganizar quais serão as estratégias, os repertório de ação, no sentido proposto por Tilly (citado por Alonso, 2012) já discutido no capítulo 2 desta dissertação.

Há uma considerável energia focada para que os serviços funcionem dentro das associações. Como já visto, os convênios as colocam dentro das

comunidades em um patamar diferenciado em detrimento das que não oferecem algum tipo de serviço para a comunidade. A possibilidade de executar serviços nas associações as legitimam, no momento em que perdem isso também enfraquecem seu papel.

Observa-se que o a participação das associações no OP resultou na transformação de pessoas da comunidade em lideranças bem como na união em torno dos objetivos das comunidades. O OP foi um canal que propiciou o debate e a luta para permanecer onde já estavam morando, a integração das comunidades, as possibilidades de formação, alterou a forma como se relacionam com o governo, como alguns dos efeitos do OP citados pelos entrevistados.

Deus me deu esse talento e essa ferramenta na mesma época, nós tivemos grandes conquistas, a Dona Eurides, que era traficante e se tornou uma grande liderança no Orçamento Participativo, tivemos a Dona Nelci que é falecida, as pessoas conseguiram se unir através do Orçamento Participativo, os bons e os maus conseguiram se unir pela sua comunidade, nós aqui, conseguimos permanecer aqui graças ao Orçamento participativo, nós conseguimos áreas e espaços novos para poder atender as crianças, hoje existe o serviço de fortalecimentos de vínculos que é mais ou menos a ideia inicial nossa, a ideia do fortalecimento de vínculos, ela nasceu da ideia de integração, esse modelo que a gente tinha e não fazer atendimento de gaiola, pega o meu grupo, meu grupo vai para Gramado, meu grupo vai pro shopping, aqui a gente fazia as coisas todo mundo integrando, saímos daqui e vamos lá à zona leste, vamos lá ao campo da tuca, essa coisa de integrar e o Orçamento Participativo fez isso e hoje eu conheço gente de todo o canto da cidade e as necessidades daquele povo (ENTREVISTADO AIA)

Agora vou te dizer para as entidades foi um crescimento muito grande, eu fui conselheiro, nunca parei para pensar, 5, 6 vezes, tivemos uma formação em Belo Horizonte, aprendi muito lá, lá eu fui ver que o OP é bem diferente do nosso aqui, pra começar lá os conselheiros são remunerados, foi muito bom, foi conhecimento que a gente adquiriu, aquilo ali pra mim e uma coisa que a prefeitura deu, pelo menos se a nossa capital desse formação para as pessoas, eu acho que é muito importante formação, eu agradeço muito para nossa prefeitura e foi aonde, a gente tem muito canal para se aproveitar também (ENTREVISTADO AMOVIECOR)

O OP pode ser considerado um encaixe institucional, pois abriu a possibilidade dos atores intervirem com estratégias para influenciar o processo decisório em defesa de seus interesses e causas, tendo a capacidade de “adentrar o Estado”. As associações percebem que influenciam nas políticas públicas:

Eu acho que já influenciou muito, hoje que as pessoas não tão muito, aquilo pra casa, ter meu carro, eu acho que as pessoas estão mais pensando separados, e separado ninguém vai a lugar nenhum, mas nós ainda somos formadores de opinião, se a gente quiser a gente agita, a questão do OP, não adianta levar as pessoas para lá que depois eles vão nos cobrar (ENTREVISTADO AMVMG).

Como já referido anteriormente, a literatura tem apontado que a participação dos atores nas instituições participativas pode ser um encaixe institucional, como também a participação em cargos (GUTIERRES, 2016; ABERS, R; SERAFIM, L.; TATAGIBA; 2014). Dos entrevistados, foi mencionada a participação como cargo comissionado por dois dirigentes, um já havia participado do governo como cargo comissionado em 2001, entrou no governo para auxiliar a política do OP, era assessor comunitário do Centro Administrativo da região na qual militava e residia.

O segundo estava exercendo no momento da entrevista em um cargo comissionado. O entrevistado, que é dirigente da associação e que também está como assessor comunitário da mesma região, pretende sair da diretoria da associação.

Eu já fiquei bastante tempo (na diretoria da associação), eu sai e voltei e agora está encerrando, por que a gente, o CRIPs vamos ter um papel de também fiscalizador das entidades, quando tiver um edital, aí eu também estou saindo, ninguém pediu pra eu sair, mas eu quero sair porque eu não acho, fazer as coisas evitar pra não se enrolar depois em seguida estou saindo (ENTREVISTADO AMOVIECOR)

Segundo a opinião desse entrevistado, estar em um cargo comissionado é um reconhecimento de seu trabalho, de sua dedicação ao processo do OP e menos de um espaço de luta para a comunidade. Nesse caso não é possível perceber que a entrada no governo seria um espaço de encaixe, mas sim de reconhecimento individual e que auxiliaria a perda de autonomia dos movimentos.

Ao mesmo tempo em que compreendem que ter convênio não atrapalha a autonomia da associação para mobilizar, contestar e reivindicar, percebem que é necessário um esforço constante para não perder o caráter reivindicatório.

É uma coisa que a gente briga muito na diretoria para não perder [a autonomia] a gente sabe que tem muita associação que perde e passa a ser só o serviço que está atendendo, é só creche, é só SASE, mas a gente não quer perder esse papel de reivindicador (ENTREVISTADO ACCT).

Fui conselheiro e agora sou suplente, fazer a crítica não interfere, não aconteceu isso, eu digo sempre que em época de eleição eu sou mercenário, eu trabalho para quem me paga e para quem realmente faz coisa pela nossa comunidade(ENTREVISTADO AIA),

Os efeitos no caráter das associações foram decorrentes das relações estabelecidas entre associações e governo municipal no âmbito do OP. Num primeiro momento, estas configurações forma na direção de fortalecimento do papel das associações de luta por garantia de direitos da comunidade representadas por meio do escoamento de demandas de cunho mais estruturais (regularização fundiária, solicitação de equipamento de assistência social ou saúde) e como também as de serviços rotineiros (limpeza urbana, recapeamento). As características históricas de caráter reivindicatório começam a se entrelaçar com a introdução de formas mais cooperativas de interação como as discussões nos conselhos de políticas públicas e no próprio OP entre 1989 e 1999. Observa-se que nesta época a política de assistência social estava em fase de implantação e o número de convênios é inexpressivo, embora historicamente as associações tivessem convênios.

Com o decorrer do tempo, no momento em que o governo municipal revela a crise financeira em 2000, e esta repercute no OP, ocorre concomitantemente o aumento progressivo de convênios. Observa-se uma queda no percentual de demandas do OP atendidas, chegando em 2016 a 3,84% de demandas executadas em 2017.

Diante disso, nos dias de hoje, as associações ao mesmo tempo em que lutam para manter os seus convênios, constatam que o OP não é mais o mesmo peso para atender as suas demandas. Percebe-se uma possível perda no caráter contestatório ao longo dos anos e a intensificação do trabalho com o atendimento em assistência social as suas comunidades.

6 CONCLUSÕES

Este estudo buscou investigar as possíveis transformações nas formas de engajamento, ações e relações entre as associações comunitárias que demandam assistência social e o Governo Municipal no âmbito do Orçamento Participativo entre 1990 e 2016.

Quanto aos aspectos relacionados aos constrangimentos observou-se que no início do processo do OP(T1), tem-se juntamente com a vontade política de implementar a participação em Porto Alegre, um contexto sócio-político que conduz o processo a ter força. No caso pesquisado as normativas nacionais desde a Constituição, leis relacionadas à política de assistência social, como também a Lei das OSCIPs e a das OSs implementadas no Governo Fernando Henrique como também as municipais que correspondem a implantação da assistência social e os critérios do OP, constituíram-se em um campo propício para que as associações realizassem convênios. Desse modo, a ampliação do atendimento por meio da rede conveniada foi favorecida por esta conjuntura, não houvesse um arcabouço normativo legal constituído na política de assistência social e nas leis relativas aos convênios.

Num segundo momento observa-se a perda da capacidade estatal de dar conta das demandas do OP, mas isso não significa que o atendimento, mas o espaço do OP não é mais arena, pois a ampliação da rede socioassistencial da cidade tem crescido, mas cada vez menos pelo processo do Orçamento Participativo.

Constata-se que desde as origens das associações de moradores, os repertórios de interação com o Estado já oscilavam entre confronto e colaboração, também identificado neste estudo, que este entrelaçamento tem acompanhado as ações no interior do processo do Orçamento Participativo.

Além da inserção no próprio OP, participam de conselhos gestores ao mesmo tempo em que executam políticas públicas por meio de convênios. Os entrevistados percebem que este duplo papel tem relevância com relação a legitimidade das associações nas comunidades.

A importância que assumiu o tema da Assistência Social no OP também serviu para propagar a assistência social sob uma perspectiva de garantia de

direito em detrimento da visão assistencialista e de benevolência. Além disso, os convênios fornecem para as associações a possibilidade de uma relação de maior proximidade com os moradores.

No que tange as ações dos atores envolvidos isto percebe-se nas transformações da maneira pela qual os atores da sociedade civil entram em contato com os atores do governo não só por meio de repertórios contenciosos, mas também por repertórios de interação no caso deste estudo por meio de participação, além da inserção no próprio OP, participam de conselhos gestores e executam políticas públicas por meio de convênios. Estas transformações geraram uma maior institucionalização dos movimentos que tiveram que se formalizar para realizar convênios com o governo municipal. Observa-se que estes atores intervêm na construção das políticas públicas, por meio forte presença em diversas instâncias de participação (CMDCA, CMDUA, Fórum de entidades, entre outros).

Os resultados encontrados neste estudo corroboram quem a ideia de que as IPs têm contribuído para alterar a relação entre Estado e sociedade civil.

O OP pode estar deixando de ser um ponto de acesso mais permanente com o Estado, um encaixe institucional como considerado pelos pesquisadores que utilizam o referencial teórico do Institucionalismo Histórico, tendo em vista a perda da centralidade no escoamento das demandas da população da cidade.

A reconstrução das trajetórias do orçamento municipal destinado ao OP propiciou uma análise geral que evidencia as diferenças do lugar do OP nos diferentes períodos da gestão municipal. A queda no percentual do valor destinado ao OP sobre o total do orçamento municipal, com valores que chegaram ao máximo de 5% e o passivo de demandas, em 2016 havia 2395 demandas não concluídas, indicam um enfraquecimento da IP em estudo. Outro fator que sugere a perda centralidade do processo é a não utilização mais do canal de participação para discutir e encaminhar problemas da comunidade. Como foi apresentado anteriormente, a discussão que acontecia

nos FROPs a respeito dos problemas dos serviços de rotina atualmente não ocorre mais.

Na avaliação dos entrevistados, os interesses são privados em prejuízo às reivindicações das comunidades. O uso do espaço do OP para fins eleitorais particulares é percebido pelas lideranças entrevistadas como um indicador de que o OP perdeu o seu caráter mais democratizante.

Sendo assim, esta perda de centralidade e repercute nas associações que já não conseguem escoar suas reivindicações pelo OP e sentem-se desestimuladas para participar. Isto corrobora com a compreensão de que as metamorfoses na ação coletiva, suas mudanças e continuidades, ao longo do tempo, exigem considerar as disposições tanto institucionais quanto societárias, isto é, do contexto de inserção na política institucional e da gênese e conformação dos atores da sociedade civil.

Ao longo do processo de participação é possível observar que, se em um determinado momento foi possível influenciar as políticas públicas pelo OP, com a perda de capacidade do município em responder as demandas deste processo, as associações percebem que o OP já não tem a mesma importância no escoamento de suas necessidades.

REFERÊNCIAS

ABERS, R; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. **Repertórios de interação Estado-sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência da era Lula.** *Dados*, Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.

ABREU, R. A visão das ONGs sobre as parcerias com o Estado: formas distintas de se posicionar perante um “mal necessário” In: REIS, Elisa P. **ONGs, Novos vínculos entre a Sociedade e o Estado.** 1a. ed. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2013. pp83

ALONSO, A. **Repertório, segundo Charles Tilly: história de um conceito.** *Sociologia & Antropologia*, v.02, n.03, p. 21-41, 2012.

ALONSO, A. **As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate.** Lua Nova, São Paulo, 76, p. 49-86, 2009.

AMMANN, S. B. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil.** 11ed. São Paulo: Cortez, 2009

ARRETCHE, M. **Emergência e desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas.** *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, v. 39, p. 3-40, 1995.

AVRITZER, O. **Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. Edição para curso de Formação Avançada.** Os Orçamentos Participativos na Europa. Coimbra, 2007.

BAIERLE, S. **Um novo princípio ético-político: prática social e sujeito nos movimentos populares urbanos em Porto Alegre nos anos 80.** Campinas: Unicamp, 1992. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade de Campinas, 1992.

BARBOSA, G.; KERBAUY, M. **Instituição participativa e institucionalização da participação: uma discussão conceitual. Trabalho preparado para apresentação no III Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades,** Brasília, 11 a 13 de maio de 2016

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo.** São Paulo, Edições 70, 2016.

BASSANI, V.; FEDOZZI, L.; FURTADO, A.; MACEDO, C.; PARENZA, C.; CRUZ, M. **Orçamento Participativo de Porto Alegre. Perfil, avaliação e percepções do público participante.** 1. ed. Porto Alegre: Hartmann, 2013. v. 1. 136 p.

BIASI, F. **A política de Assistência Social dos Governos Municipais de Porto Alegre. 1964/1994.** Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Faculdade de Serviço Social. PUCRS. Porto Alegre. 1996.

BOBBIO, N. **A era dos direitos**. trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, p. 45, 1992.

BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011a, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

BOURDIEU, P.. **A economia das trocas simbólicas** (5a ed.). São Paulo: Perspectiva, 2004.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**, Câmara dos Deputados, Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990. DOU de 16/07/1990 – ECA. Brasília, DF

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 42/2003 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. Brasília, Senado Federal/Subsecretaria de Edições Técnicas, 2004.

_____. Decreto nº 7.237, de 20 de Julho de 2010. Regulamenta a Lei no 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências, 2010d.

_____. Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 25 de julho de 1991. Republicada em 11.04.1996 e 14.08.1998. Texto atualizado. Lei Orgânica da Seguridade Social. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui o Plano de Custeio e dá outras providências. Disponível em: . Acesso em: nov. 2018.

_____. Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; revoga dispositivos das Leis nos 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.429, de 26 de dezembro de 1996, 9.732, de 11 de dezembro de 1998, 10.684, de 30 de maio de 2003, e da Medida Provisória no 2.187-13, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências, 2010.

_____. Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Brasília, DF, 1993. BRASIL. Lei nº 9.790, 23 de março de 1999. Disponível em: . Acesso em: out. 2018.

_____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Secretaria de Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Câmara da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

BURGOS, R. Sem Glória, mas com certa pena: mais uma vez sobre o conceito de sociedade civil no Brasil. In: Ilse Scherer-Warren; Lígia H H Lückmann. (Org.) **Movimentos sociais e engajamento político: trajetórias e tendências analíticas**. 1ed. Florianópolis: UFSC, 2015, v., p 161-233

CARLOS, E.; DOWBOR, M.; ALBUQUERQUE, M. **Movimentos sociais e seus efeitos nas políticas públicas. Balanço do debate e proposições analíticas**. Civitas-Revista de Ciências Sociais, v. 17, n. 2, p. 360-378, 2017.

_____ **Movimentos sociais e instituições participativas: efeitos do engajamento institucional nos padrões de ação coletiva**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 30, n. 88, p. 83-99, 2015

CARLOS, E. et al. **Associativismo, participação e políticas públicas**. Política & Sociedade, v. 5, n. 9, p. 163-194, 2006.

CARVALHO, J. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS (Cidade). Coordenação de Relações com a Comunidade/PMPA. **Quem é o público do orçamento participativo: seu perfil, porque participa e o que pensa do processo**. Porto Alegre, 1999.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS (Cidade); PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. **Quem é o público do Orçamento Participativo de 2000**. Porto Alegre, 2002.

CENTRO DE ASSESSORIA E ESTUDOS URBANOS (Cidade). **Quem é o público do Orçamento Participativo de 2002**. Porto Alegre, 2003

COLIN, D. **Sistema de gestão e financiamento da assistência social: transitando entre a filantropia e a política pública**. [2008]. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2008. Tese (Doutorado em Sociologia).

CORTES, S. V. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de -avaliação**. Brasília, Ipea, 2011, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).pp.77-84

CÔRTEZ, S.; SILVA, M. **Sociedade civil, instituições e atores estatais: interdependências e condicionantes da atuação de atores sociais em fóruns participativos**. Estudos de sociologia (Araraquara). Araraquara, SP. Vol. 15, n. 29 (2010), p. 425-444, 2010.

COUTINHO, C. & TEIXEIRA, A. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.pp. 215-233

COUTO, B. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da Assistência Social. In: **BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e**

Combate à Fome. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

DAGNINO, E. Confluência Perversa, deslocamentos de sentido, crise discursiva. In: FEDOZZI, L., CORRADI, R.; RANGEL, R.(orgs.) **Democracia Participativa na América Latina: casos e contribuições para o debate.** Porto Alegre, Editora da Cidade, 2016. p. 19-47

DE ÁVILA, A.; PEREIRA, A.; MACHADO, R. **Apresentação. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. Sociedade e Cultura**, v. 20, n. 1, p. 3-11, 2017.

DOWBOR, M. Sujeitos da assistência social. Estado, entidades assistenciais, assistentes sociais e usuários na trajetória da assistência social entre 1974 e 2005. In: **Congresso Brasileiro De Sociologia.** 2009.

EVANS, P.B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, Theda. **Bringing the State Back in. Cambridge,** Cambridge University, 1985.

FASE, CRC/PMPA, CIDADE e ABERS, R. **Pesquisa sobre a população que participa da discussão do orçamento público junto à Prefeitura Municipal de Porto Alegre.** Porto Alegre, 1995.

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo - reflexões sobre a experiência de Porto Alegre** - Edição revista. 3. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001. 254 p

_____. **O Poder da Aldeia. Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000. v. 1. 240 p

_____. **Perfil social e associativo do público do OP de Porto Alegre em 2005.** Porto Alegre, 2005.

_____. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre – análise histórica de dados: perfil social e associativo, avaliação e expectativas.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2007

_____. **O eu e os outros. Participação e construção da consciência social.** Tomo Editorial e Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional-IPPUR/Universidade Federal do Rio de Janeiro-UFRJ, 2008.

_____. Participacion contra hegemônica yu efecto demostración y desconstrucion del modelo. In: Carrion. M., Fernando, PONCE, S. Pául(coord.) **El giro a la Izquierda: los gobiernos locales de América Latina.** Quito, 5ª Avenida, 2015.

FEDOZZI, L.; MARTINS, A. **Trajectoria Do Orçamento Participativo De Porto Alegre: Representação E Elitização Política.** *Lua Nova*, São Paulo, 95: 181-223, 2015

FEDOZZI, L.; OBSERVAPOA. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre, perfil social e associativo, avaliação, formação de uma cultura política democrática e possíveis inovações.** Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2009. (Disponível em: http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livreto_virtual_para_pdf_portugues_ultimo.pdf . Acesso em dezembro de 2018).

FERREIRA, F. **Registros administrativos como fonte de dados estatísticos.** Informática Pública, ano, v. 10, n. 1, p. 81-93, 2008.

FUNDAÇÃO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CIDADANIA (FASC). **Banco de dados do setor de Convênios.** Porto Alegre, 2018. Acesso Restrito.

FURTADO, A. Orçamento Participativo, Associativismo e Construção das Políticas Públicas. In: **Trabalho apresentado no III Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas**, UFES, Vitória (ES), 2017.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade.** São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GOMIDE, A; PEREIRA, A.; MACHADO, R. Apresentação. **O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica.** Sociedade e Cultura, v. 20, n. 1, p. 3-11, 2017.

GUIMARÃES, G. **Entidades assistenciais: rede de serviços para a constituição de uma política de assistência social.** Edipucrs, 2002.

GIL, A. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GRAMSCI, A.; COUTINHO, C. **Cadernos do cárcere.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

GONÇALVES, A. et al. **Assistência social e o vínculo suas: trânsito da subsidiariedade para o reconhecimento público dos serviços socioassistenciais.** Tese de doutoramento apresentada no Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social PUC/SP, 2016.

GUIMARAES, G. **Entidades Assistenciais: rede de serviços para a constituição de uma política de Assistência Social.** Porto Alegre, EDIPUCRS, 2002.

GURZA LAVALLE, A. **Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990.** Novos estudos, v. 66, p. 91-110, 2003.

GURZA LAVALLE, A.; BUENO, N. **Sociedade Civil e Intermediação política – Associações de Bairro e ONGs em duas Metrôpoles latino-americanas.** In: MARQUES, Eduardo (org.). **Redes Sociais no Brasil: sociabilidade, organizações civis e políticas públicas.** Belo Horizonte: Fino Traço, 2012, p.173-210

_____. A tese da ong-uização e as mudanças na sociedade civil na América Latina. Cidade do México e São Paulo. In: REIS, Elisa. **ONGs novos vínculos entre sociedade e Estado**, Rio de Janeiro, 7 letras, 2013.

GURZA LAVALLE, A.; SZWAKO, J. **Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate**. Opinião Pública, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.

GURZA LAVALLE, A. et al. **Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agência**. Textos para Discussão CEM (Online), v. 19, p. 01-40, 2017.

GUTIERRES, K. **Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado**. Tese de doutoramento apresentada no IFCH, UNICAMP, 2015.

HOUTZAGER, P.; GURZA, A.; ACHARYA, A. **Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo**. Participação política em São Paulo, São Paulo, Editora da Unesp, 2004.

IMMERGUT, Ellen. **O núcleo teórico do novo institucionalismo**. SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. Políticas públicas. Coletânea, v. 2, 2006.

LAKATOS, E .M.; MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas. 2006.

LIGUORI, G. Estado e sociedade civil: entender Gramsci para entender a realidade. In: COUTINHO, Carlos Nelson & TEIXEIRA, Andréa de Paula. **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.pp 173-188

LIMA, P. **Instituições Participativas E Habitação Popular: o arranjo institucional participativo vinculado à habitação popular em Porto Alegre (RS)**. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Sociologia, Porto Alegre, 2014

LÖWY, M. **Ideologias e Ciência Social: elementos para uma análise marxista**. São Paulo: Cortez, 1985.

LÜCHMANN, L. **Associativismo e Democracia - um estudo em Florianópolis**. Florianópolis, ed UFSC, 2016

MARQUES, E. **Redes sociais e poder no estado brasileiro: aprendizados a partir de políticas urbanas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 21, n. 60, p. 15-41, 2006

MARQUETTI, A. Participação e Redistribuição: o Orçamento Participativo em Porto Alegre. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, v. 1, 2003, p. 129-156.

MARTINELLI, T. Entidades e Organizações de Assistência Social. In: Castilhos, Rosa M. F.; Hellmann, Aline G. **Dicionário Crítico: Política de Assistência Social no Brasil**. 1. ed. Porto Alegre: UFRGS, 2016. v. 1. 320 p. - pp. 97-100.

_____. **O Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e as entidades privadas sem fins lucrativos: a primazia público-estatal colocada em xeque**. 2011. 168 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social.

MEDEIROS, M. **A implementação dos programas federais Peti e Agente Jovem, em Porto Alegre, no contexto das políticas de transferência de renda dos governos Fernando Henrique Cardoso**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) IFCH, UFRGS, 2006.

MENICUCCI, T. **Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: atores, processos e trajetória**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007

MESTRINER, M. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. Cortez Editora, 2008.

MINAYO, M. **O Desafio do Conhecimento – pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo, Ed.Hucitec-ABRASCO, 1996.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. Revista Educação, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MONTAÑO, C. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

NOGUEIRA, M. **As três ideias de sociedade civil, o Estado e a politização. Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 215-234, 2003.

_____. **Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial**. Rev. Bras. Ciências Sociais. [online]. 2003, vol.18, n.52, pp.185-202

NORTH, D. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. Fondo de cultura Económica, 2006.

NUÑEZ, Tarson; FEDOZZI, Luciano. **Quem é quem no Orçamento Participativo**. Interpretação de dados quantitativos da população que participa do OP em Porto Alegre. Porto Alegre, 1993.

OBSERVAPOA. **V Seminário Porto Alegre em Análise - Orçamento Participativo de Porto Alegre**

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/apresentacao-v_seminario.pdf (2017) Pesquisa do em 17/01/2019

OBSERVAPOA/UFRGS. **Perfil dos participantes das assembleias do Orçamento Participativo**. Observando: revista do Observatório da Cidade Porto Alegre, v. 5, n 1, 2016.

OLIVEIRA, C. **Um apanhado teórico-conceitual sobre a pesquisa qualitativa: tipos, técnicas e características**. Travessias, v. 2, n. 3, 2008.

PERONI, V.; SUSIN, M. **A parceria entre o poder público municipal e as creches comunitárias: a educação infantil em Porto Alegre**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 27, n. 2, 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE. Anuário Estatístico (1988-1997). Porto Alegre, 1998.

_____. Anuário Estatístico (1991-1999). Porto Alegre, 2000.

_____. Anuário Estatístico (2001-2011). Porto Alegre, 2012.

_____. Anuário Estatístico (2007-2019). Porto Alegre, 2017.

_____. Relatórios do Sistema de Gerência Orçamentária. Porto Alegre 2018. Acesso restrito.

PERES, P. **As Abordagens Neo-Institucionais da Política: Uma Proposta Alternativa de Análise Classificatória**. Revista Versões, São Carlos, v. 3, n. 4, p.145-178, jan. 2008.

PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

PIRES, R. R. C.; VAZ, A. C. N. Participação faz a diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010, p.253-304.

RICHARDSON, R. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROMÃO, W. **O eclipse da sociedade política**. BIB, São Paulo, nº 70, 2º semestre de 2010, p. 121-144.

RUA, M; ROMANINI, R.. **Para aprender políticas públicas**. Brasília, DF: IGEP, 2013.

SANTOS, B. (ORG.) **Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SILVA, M. **Construção da " participação popular": análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS..** Porto Alegre. 2001.

SKOCPOL, T. **Protecting soldiers and mothers**. Harvard University Press, 1992.

SKOCPOL, T. **Why I Am an Historical Institutional** **Source: Polity**, v. 28, n 1, p. 103-106, 1995. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/3235190>
Acesso em: 22/10/2017

STEREN, T. **Da neutralidade ao compromisso: a construção do conhecimento científico na Pesquisa Social**. In: Cadernos de Sociologia. Metodologia de Pesquisa. Porto Alegre, v.3, n.3, pp 33-53, 1991.

TAYLOR, P.; HALL, R. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, v. 58, p. 193-224, 2003.

STEINMO, S.; THELEN, K. **Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge University Press, 1992.

THÉRET, B. **As Instituições entre as Estruturas e as Ações**. Lua Nova, n. 58, p.225-254, 2003

TRIVINOS, A. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987

TIRELLI, C. **Reconfiguração da Assistência e Organizações Sociais no RS: um estudo das organizações que participaram do Programa Rede Parceria Social entre 2008 e 2010**. Tese (Doutorado). 2013. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-graduação em Sociologia, Porto Alegre, 2013.

VALA, J. **A análise de conteúdo**. In: Silva, S. e Pinto, J. (Eds.), Metodologia das ciências sociais. Porto: Afrontamento1989.

VASCONCELOS, C. **Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as políticas públicas: algumas observações**. Civitas-Revista de Ciências Sociais, v. 5, n. 1, 2005.

WAMPLER, B. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R. R. C. (org.) **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, Ipea, 2011, v.7, 372 p. (Diálogos para o desenvolvimento).

WAMPLER, B. Transformando o Estado e a sociedade civil por meio da expansão das comunidades-política, associativa e de políticas públicas. A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, p. 394-439, 2010.

APÊNDICE A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado a participar da pesquisa intitulada: As relações entre os atores do campo da Assistência Social e o Estado no Orçamento Participativo de Porto Alegre.

O objetivo geral desta pesquisa é analisar, ao longo do tempo de funcionamento do OP (1990-2016), a ocorrência, ou não, de transformações nas formas de engajamento, ações e relações entre as associações comunitárias que demandam assistência social e o Governo Municipal.

Pedimos sua colaboração para participar da pesquisa respondendo a entrevista semiestruturada referente ao tema deste estudo, que será gravada para fins exclusivos desta atividade. As informações obtidas através desta pesquisa serão confidenciais e será mantido o sigilo de sua participação, ou seja, em nenhum momento do estudo ou do relatório os sujeitos participantes serão identificados e que após o término do relatório, as entrevistas transcritas serão destruídas, garantindo o sigilo e anonimato dos participantes.

Não há previsão de benefício imediato decorrente de sua participação neste estudo. Entretanto há previsão que os resultados do estudo contribuam para elucidar as relações entre sociedade civil e Estado no âmbito do Orçamento Participativo no que concerne a política municipal de Assistência Social. Informamos que não haverá efeitos colaterais, riscos e desconfortos em decorrência da sua participação no estudo, considerando que o risco é mínimo por ser um estudo investigativo que não realiza nenhuma intervenção ou modificação intencional nas variáveis fisiológicas ou psicológicas e sociais dos indivíduos participantes. Você não terá despesas pessoais em qualquer fase deste estudo. Também não há compensação financeira relacionada à sua participação.

Você receberá uma cópia deste termo e colocamo-nos a disposição para eventuais esclarecimentos ou dúvidas relativas à pesquisa. Em caso de dúvidas ou preocupações quanto aos seus direitos como participante deste

estudo, o (a) senhor (a) pode entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Psicologia da UFRGS, através do telefone (51)3308-5698, situado na Rua Ramiro Barcelos, 2600, Bairro Santa Cecília.

Em qualquer etapa do estudo você terá acesso aos profissionais responsáveis pela pesquisa para esclarecimento de eventuais dúvidas. A pesquisadora responsável pelo estudo é a Prof.^a Míriam Dias, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que poderá ser encontrada na Rua Ramiro Barcelos, 2600, sala 300 B, Bairro Santa Cecília, ou nos telefones (51) 3308-5953 ou (51) 9967-7775, ou através da mestrandia em Política Social e Serviço Social, Adriana Furtado, telefone (51) 99653-1242.

Declaração de consentimento

Concordo em participar do estudo intitulado “As relações entre os atores do campo da Assistência Social e o Estado no Orçamento Participativo de Porto Alegre”.

Ficaram claros para mim quais são os OBJETIVOS do estudo, os procedimentos a serem realizados, seus desconfortos e riscos, as garantias de confidencialidade e de esclarecimentos permanentes. Tive oportunidade de pedir esclarecimento sobre o estudo e todas as minhas dúvidas foram esclarecidas. Entendo que estou livre para decidir não participar desta pesquisa, sem nenhum prejuízo ou represália de qualquer natureza.

Estou ciente de que receberei uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido assinado pela pesquisadora responsável, e que a minha participação será somente para responder a um formulário, não abdicando de nenhum de meus direitos legais. Expresso minha concordância com a divulgação pública dos resultados, uma vez que recebi garantias sobre o anonimato e sigilo de minha identidade.

Nome do Participante:

Assinatura:

Pesquisadora:

Assinatura:

Data: / / .

Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Psicologia da UFRGS, Rua Ramiro Barcelos, 2600, Bairro Santa Cecília, telefone (51) 3308-5698.

APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Entrevistado

Identificação: gênero, idade, raça/etnia, escolaridade?

Cargo que ocupa na Associação e quanto tempo no cargo?

Tempo de trabalho na Associação

Profissão?

Recebe alguma remuneração pela entidade?

TÓPICO GUIA DAS ENTREVISTAS COM OS PARTICIPANTES, QUE SÃO AS LIDERANÇAS DE ASSOCIAÇÕES QUE PARTICIPAM DO OP E MANTEM CONVÊNIOS COM A PREFEITURA, PARA CONHECER:

- a trajetória da associação a que pertence
 - como a entidade ingressou no OP?
 - as formas de a associação interagir com o governo municipal
 - as motivações para a requisição e execução das demandas
 - como são definidas as demandas a serem encaminhadas ao orçamento participativo
 - quais são os convênios que a entidade faz com a Prefeitura, e como avalia as facilidades e dificuldades neste processo de conveniamento.
 - o que mudou na organização e na prática da entidade após o conveniamento?
 - Ter convenio interfere na luta da associação?
 - quantas pessoas passaram a atuar na entidade após os convênios?
 - consegue influir no rumo da política pública ou somente executa?
 - os pais dos que utilizam o convenio participam do OP e da associação
- Acha que em algum momento a prestação de serviços interferiu na liberdade de associação de contestar
- qual é a importância de participar do Orçamento participativo?
 - como avalia a trajetória da história do OP em Porto Alegre?
 - o ingresso no OP da associação
 - qual é o papel que o OP tinha e tem para a associação