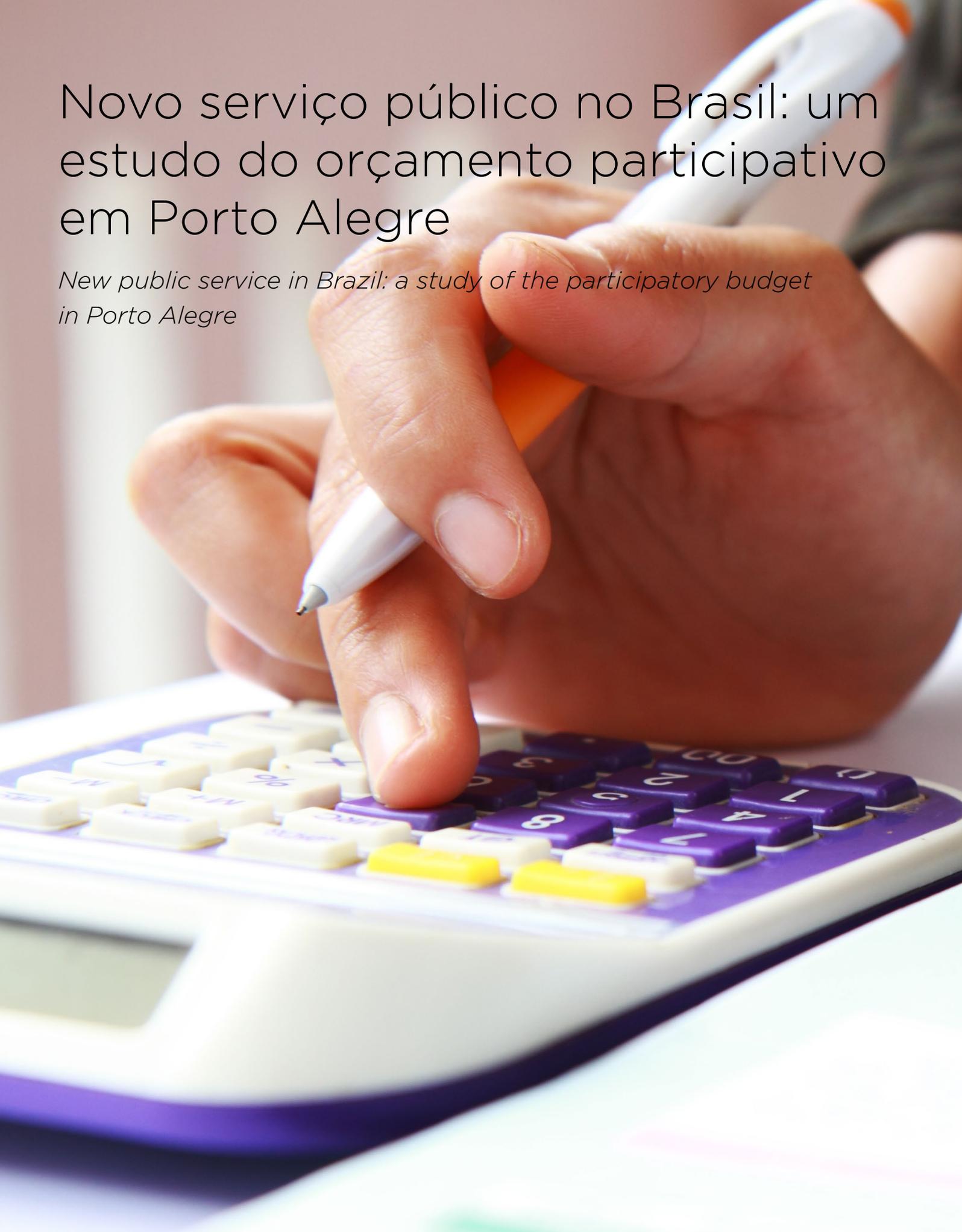


Novo serviço público no Brasil: um estudo do orçamento participativo em Porto Alegre

New public service in Brazil: a study of the participatory budget in Porto Alegre



Resumo

O presente trabalho traz uma análise comparativa entre o Novo Serviço Público (NSP) e o Orçamento Participativo (OP) realizado em Porto Alegre. O NSP e o OP apresentam características em comum, que fazem parte do movimento de reaproximação do cidadão nas decisões públicas que reafirmam aspectos da democracia, cidadania e dos interesses coletivos. Por meio das palavras-chave Orçamento Público e Orçamento Participativo foi realizado um levantamento bibliográfico de artigos, periódicos e jornais nos repositórios da Universidade de Brasília, Scielo e Spell. Os resultados apontam que a partir dos princípios, fundamentos e características do NSP propostos por Denhardt e Denhardt (2007) compreende-se o papel ativo do cidadão, a descentralização do poder e das responsabilidades e a construção coletiva e solidária de serviços públicos de qualidade. Isso indica, portanto, que o OP pode ser incluído como um case de sucesso do NSP no Brasil.

Palavras-chave: Serviço. Orçamento Participativo. Novo Serviço Público.

Abstract

This paper presents a comparative analysis between the New Public Service (NPS) and the Participatory Budget (PB) held in Porto Alegre. NPS and the PB have common's characteristics, which are part of the rapprochement's citizen movement in public decisions that reaffirm of democracy's aspects, citizenship and collective interests. Through public budget and participatory budgeting keywords was carried out a literature review of articles, periodicals and newspapers at the Brasilia's University repositories, Scielo and Spell. The results show that the principles, fundamentals and characteristics of proposed NPS by Denhardt and Denhardt (2007), covers citizen active role, power and responsibilities decentralization and the collective and joint construction of public services quality, and the PB can be included as an Brazilian success case.

Keywords: Service. Participatory Budget. New Public Service.

¹ Mestre em Gestão Pública pela UnB. Pesquisador na área de Administração Pública.
E-mail: pedro.dias@ifb.edu.br

O Novo Serviço Público (NSP) se compromete a trazer o cidadão para participar na construção de uma sociedade que pense no interesse coletivo/público em detrimento do individual e na promoção e desenvolvimento de serviços públicos prestados pelo Estado que satisfaçam os anseios da população com qualidade e no tempo desejado, como proposto por Denhardt e Denhardt (2007).

Neste contexto, o engajamento do cidadão na participação das decisões, de forma ativa e atuante, é fator preponderante do modelo do Novo Serviço Público. Quanto ao Orçamento Participativo (OP) que foi realizado em Porto Alegre, este buscou trazer os cidadãos para, juntamente com os administradores, contribuírem para uma gestão participativa e democrática em serviços públicos, no sentido de consolidar um espírito de apoio mútuo e reafirmar os valores de cidadania e de interesse público, contribuindo, portanto, para a Nova Gestão Pública (ou *New Public Management* - NPM).

O objetivo deste trabalho é expor uma análise comparativa dos casos apresentados acerca do NSP, evidenciado por Denhardt e Denhardt (2007), e do OP de Porto Alegre do período do Governo de Olívio Dutra, observando semelhanças e diferenças entre eles que ratifiquem ou não a

experiência brasileira (cujas características se enquadrem nos fundamentos e princípios do NSP).

No NSP busca-se que os serviços públicos sejam desenvolvidos para o atendimento do interesse público, com servidores trabalhando para construção do coletivo, buscando soluções compartilhadas. Como argumentam Parada, Alperstedt e Feuerschutte (2008, p. 14), “A ideia do NSP demanda competências que expressem, por parte do gestor, a visão dos usuários como cidadãos e não consumidores”.

Entretanto, para Osborne e Gaebler (1995), a NPM diz respeito ao pensamento de um governo catalisador e empreendedor, orientado para resultados, voltado para atender os interesses dos cidadãos clientes. Este modelo de gestão tem recebido críticas quando da utilização inadequada de valores do setor privado ao setor público e do tratamento de pessoas como clientes, e não como cidadãos.

Em relação aos estudos de Santos e Selig (2014), que analisaram a aderência do modelo do NSP, constatou-se uma carência de publicação sobre o tema quando da investigação de indicadores do NSP por meio de análise bibliométrica e sistêmica. O NSP é uma resposta da NPM, que incorpora uma abordagem do interesse público e o servir a sociedade a partir da prestação de serviços públicos.

Outra pesquisa empírica permitiu inferir que os Secretários de Cartório dos Juizados Especiais Cíveis do Estado de Santa Catarina possuem competências alinhadas à proposta do NSP, uma vez que ficou evidente a preocupação em atender adequadamente as demandas das pessoas que procuram o serviço, deixando clara a impessoalidade no tratamento dos processos ao não se favorecer uma das partes em detrimento da outra. Observou-se também a celeridade nos processos de forma a dar legitimação dos Juizados Especiais Cíveis como espaços efetivos para a consolidação de uma justiça cidadã (PARADA; ALPERSTEDT; FEUERSCHUTTE, 2008).

O Novo Serviço Público é uma resposta da Nova Gestão Pública, que incorpora uma abordagem do interesse público e o servir a sociedade a partir da prestação de serviços públicos.

1 O Novo Serviço Público (NSP)

Para Denhardt e Denhardt (2007), estão na base deste NSP a promoção da dignidade e os valores que reafirmam a democracia, a cidadania e o interesse público. A partir deles, são elencados sete princípios para o modelo: a) servir cidadãos, e não consumidores; b) perseguir o interesse público; c) dar mais valor à cidadania e ao serviço público do que ao empreendedorismo; d) pensar estrategicamente e agir democraticamente; e) reconhecer que a *accountability* não é simples; f) servir em vez de dirigir; g) dar valor às pessoas, não apenas à produtividade.

Dentro dos diversos atores que atuam no NSP podem ser elencados: organizações sociais (OS), organizações de Sociedade Civil de interesse público (OSCIP), comunidades, ONGs, Igrejas, Empresas Públicas e Privadas, Administradores e Servidores Públicos. Estas instituições/organizações são de suma importância, pois colaboram com a Administração Pública para uma gestão mais eficiente e justa.

Para além dos atores já enunciados, os “cidadãos e servidores públicos têm a responsabilidade mútua de identificar problemas e encontrar soluções” (DENHARDT, 2012, p. 267) para os problemas da população e prestação de serviços, tal como os administradores públicos têm a de construir uma noção coletiva, implementando um sentimento de responsabilização compartilhado. Assim, não só o alcance de serviços públicos (eficientes, eficazes e efetivos) são buscados, mas também valores compartilhados, engajamento cívico, respeito ao próximo e colaboração.

Contudo, os administradores públicos são fundamentais para a história da evolução. Eles têm o papel de incentivar e fomentar o diálogo e a discussão nos serviços públicos prestados aos cidadãos. A Administração Pública deve ver o cidadão como cidadão, no NSP, e não simplesmente como um consumidor de produtos e serviços públicos. As decisões sobre programas,

O NSP não é apenas a última moda, gestão ou técnica. É, em vez disso, uma definição de quem somos e por que servir os outros.

projetos e atividades não podem ser definidas de forma unilateral, visto que é o cidadão que irá usufruir deste serviço. Para Roberts (2004), a participação direta dos cidadãos já não é uma hipótese. A proposta consiste, portanto, numa gestão mais democrática na resolução dos problemas públicos.

O NSP é inspirado numa democracia participativa, especialmente enquanto preocupa-se em reafirmar a conexão entre cidadãos e seus governos. Nesta visão, a administração pública anda de mãos dadas com os cidadãos de forma harmônica, responsiva e construtiva por meio de uma estrutura dinâmica, criativa e inovadora que possa se antever aos problemas. Para isso, exige-se uma liderança ativa, cujas sinergias estejam na proporção direta das atitudes éticas e cívicas entre cidadão e administrador público, numa via de colaboração.

Questões de interesse individual ou singular, no NSP, são colocadas em um plano inferior quando são discutidas as relações do bem comum e do interesse coletivo. O comportamento humano envolve também relações de valores e crenças compartilhados e os cidadãos deverão ser capazes de “trabalhar” juntos na busca do bem maior. O NSP não é apenas a última moda, gestão ou técnica. É, em vez disso, uma definição de quem somos e por que servir os outros. É uma reordenação fundamental de valores.

Na Austrália, por exemplo, através de agências ampliou-se o espaço do cidadão na gestão da *res publica*, tal como a responsabilidade dos servidores diante de seus atos (MESQUITA; FERREIRA, 1997). Além disso, os administradores australianos, após mudança de gestão e reformas, buscaram ajustar isso à nova realidade, valorizando a cidadania e do serviço público.

No Brasil, uma associação de bairro constatou que os valores que regem as atividades e princípios estão próximos dos valores defendidos no modelo do NSP, que apresenta aplicabilidade e poderia ser ainda melhor desenvolvido se os valores defendidos pela associação de bairro também fossem compartilhados pelos órgãos públicos. O estudo evidenciou também que não são raras as vezes que a comunidade se reúne para discutir e decidir sobre as questões que afetam suas vidas, como apontam Santos, Salm e Menegasso (2006).

Os estudos de caso e exemplos aqui apresentados destinam-se a oferecer algumas ideias dos tipos de práticas que se incluiriam sob o manto do NSP no Brasil e no mundo. Espera-se que, por sua vez, estes exemplos inspirados em valores democráticos, cidadania e serviço de interesse público possam reconstruir o sentimento de engajamento dos cidadãos e fomenta a participação cidadã.

Assim, o desenvolvimento do trabalho consiste na descrição dos principais casos de sucesso apontados por Denhardt e Denhardt (2007), que indicam para novo paradigma da administração pública pós-gerencialista onde a eficiência - fazer mais com menos - não são mais o objetivo precípua. Posteriormente, passa-se à caracterização do orçamento público participativo no Brasil, sobretudo em Porto Alegre, apresentando as convergências e divergências entre o NSP.

1.1 Casos de Sucesso do Novo Serviço Público nos Estados Unidos da América - Nova York

O projeto *Ouvindo a Cidade*, um dos exemplos mais conhecidos de envolvimento do cidadão, seguiu logo após os ataques de 11 de setembro ao World Trade Center (WTC) em Nova York. Neste projeto foram realizadas várias reuniões públicas e encaminhadas correspondências com o intuito de promover a participação dos cidadãos e grupos. Foram reunidas mais de 4.300 pessoas para dialogar e discutir o que e como fazer para reconstruir as Torres Gêmeas.

Foram reunidos diversos grupos na cidade: uma coalizão de empresas, comunidade, universidade, trabalhadores e associações. Houve também diversidade de idade, raça e etnia, localização geográfica e fundo econômico: parentes das vítimas, moradores do centro da cidade, sobreviventes do 11 de setembro, trabalhadores de emergência, líderes empresariais, desempregados e subempregados cidadãos interessados e defensores da comunidade.

Para facilitar o diálogo dos participantes foram contratados tradutores e intérpretes chineses e espanhóis. Os participantes do fórum foram divididos em grupos de discussão de dez a doze pessoas. O diálogo face a face com a tecnologia proporcionou aos participantes serem ouvidos por membros de um grupo em particular, embora estes também pudessem compartilhar suas ideias com outros grupos do fórum. Um facilitador treinado trabalhou com cada grupo, e as ideias foram registradas em computadores portáteis. Um grupo de voluntários serviu como moderador: eles liam e resumiam os comentários, identificando conceitos e ideias-chave, para em seguida repassar de volta a todos os participantes do fórum.

A tecnologia proporcionou uma forma inovadora e eficaz que garantiu que houvesse uma ampla participação e *feedback* dos participantes. O processo e os resultados foram relatados como extraordinários, ao menos em parte, pela simples razão de que todo mundo teve a oportunidade de falar e todos tiveram a chance de ouvir. Não só os cidadãos ouviram e aprenderam um com o outro: a cidade de Nova York também ouviu e atendeu claramente conselhos e orientações dos cidadãos.

1.2 Avaliação de Desempenho - Iowa

A medição do desempenho institucional é outra área da governança, onde múltiplos exemplos de engajamento dos cidadãos podem ser encontrados. Envolver os cidadãos no projeto de sistemas de medição de desempenho pode melhorar a credibilidade dos serviços públicos oferecidos, bem como aumentar a utilidade e relevância das informações prestadas aos cidadãos, como ressalta Bacove e Maney (2004). Nove cidades em Iowa embarcaram no projeto.

Os objetivos do projeto foram: (1) ajudar as cidades a estabelecer um processo sustentável para a participação dos cidadãos no desenvolvimento de medidas de desempenho confiáveis e úteis; (2) criar um diálogo entre os cidadãos e os gestores públicos sobre os papéis, responsabilidades e prestação de contas do governo local; e (3) ajudar os cidadãos na integração na medição do desempenho nas tomadas de decisão, processos orçamentários e de gestão. Além disso, o projeto visava ainda à medição do desempenho, a partir de uma perspectiva da comunidade, para melhorar a colaboração entre comunidade e serviços públicos, tal como desenvolver uma cultura de transparência pública de informações à população de forma útil e acessível.

O projeto foi dividido em três fases. Na primeira fase, cada cidade formou o que foi chamado de *Performance Team* (PT). A composição dessas equipes variou de cidade para cidade, mas na maioria das vezes cada equipe era formada por cidadãos e representantes de grupos de cidadãos,

autoridades municipais e funcionários. No processo de chamamento do público, foram utilizadas diversas mídias, como jornais, televisão a cabo e boletins informativos.

Uma das primeiras tarefas destes PTs consistia em identificar grupos-chave que não estavam representados e recrutar novos membros, caso necessário. Em seguida, cada equipe identificou uma ou duas áreas (ou setores) de serviços públicos para as quais eles iriam desenvolver medidas de desempenho. Percebeu-se que as prioridades e preocupações dos cidadãos variaram de localidade para localidade. Diferentes PTs optaram por concentrar sua atenção em diferentes programas e serviços. Cada grupo escolheu um segmento, como serviços de emergências, polícia, recreação, serviços de rua, obras públicas, remoção de neve etc.

Posterior à formação das equipes (PTs) e definição da área de medição, cada grupo desenvolveu uma lista de **elementos críticos** para a sua área de serviço selecionado. Por exemplo, os elementos críticos identificados para serviços de urgência médica foram: (1) o tempo de resposta, (2) a adequação da formação acadêmica e (3) a qualidade do pessoal e profissionalismo. Em geral, constatou-se que, não só os cidadãos estavam preocupados com os resultados, mas também com questões como a cortesia, respeito e atendimento de qualidade.

O objetivo desse projeto de medição, portanto, foi perseguir além dos requisitos mínimos para a participação do público, de forma a institucionalizar uma filosofia de engajamento cívico e a prestação do serviço público ofertado. No relatório final do Projeto, os avaliadores comentaram que foram aprendidas várias lições com a experiência, incluindo as seguintes observações:

- Os cidadãos têm pouca compreensão do problema de medição de desempenho e diferentes tipos de medidas (ou seja, de entrada, saída e resultado).
- O processo de envolvimento dos cidadãos, cidades, corpo eletivo e funcionários nomeados é muito viável e pode levar a um bom trabalho de

relacionamentos e entendimento em conjunto na construção de qualidade da prestação de serviços.

- O processo está sendo reconhecido nacionalmente como uma importante contribuição para a construção de uma melhor prestação de contas públicas e governança democrática no governo da cidade.

1.3 Desenvolvimento Urbano em Greenville, Wisconsin - Inglaterra

Greenville é um dos casos onde o desenvolvimento urbano aconteceu em um ritmo acelerado. Mais de 1200 novos lotes residenciais foram criados entre 2003 e 2006. As estradas rurais e postos de gasolina foram substituídos por rodovias, o que reduziu o acesso aos estabelecimentos que prestam serviços de manutenção à nova população. Novos bairros, parques, trilhas, serviços públicos e estradas estavam surgindo e a comunidade queria discutir o que deveria ser feito. Assim, buscou-se criar um ambiente dentro do qual houvesse a participação da população na resolução dos problemas locais. Eles queriam, ainda, fomentar uma atitude em que os cidadãos poderiam ir além de seus próprios interesses e ajudar a definir o bem comum.

Com todo o desenvolvimento que estava ocorrendo, foi criada uma comissão para ajudar a explorar a questão. O objetivo era identificar o que é significativo para a população de Greenville a partir de um histórico cultural e cênico e da perspectiva pessoal. Usando câmeras, caneta e papel, pares de cidadãos foram à comunidade para documentar as coisas que eles valorizavam a respeito da cidade. Em seguida, reuniram-se ao longo de seis meses para priorizar suas escolhas, que incluíam celeiros, vegetação nativa, cemitérios, escolas, características físicas e *habitat* dos animais selvagens.

Estas informações agora poderiam ser utilizadas para tomadas de decisão sobre onde o desenvolvimento da cidade deve ir e o que é importante preservar para o futuro. De acordo com

o administrador da cidade na época, Greenville está trabalhando de diversas formas para defender os valores do NSP. E ainda está sendo discutida a maneira pela qual as questões individuais, problemas e preocupações são tratados para construir a confiança, reforçar a cidadania e manter as relações positivas entre as comunidades.

1.4 Tratamentos de Resíduos - Itália

Os servidores públicos da Itália também estão buscando novas maneiras de sensibilizar e envolver os cidadãos nesse modelo de Novo Serviço Público. Numa cidade da província Turim, buscou-se tratar de forma democrática a questão relacionada com a decisão de onde instalar dois tratamentos de resíduos (aterros sanitários). No ano de 2000, por causa de sua experiência com protestos anteriores de cidadãos, a Secretaria do Meio Ambiente da Província de Turim instituiu o projeto *Não se recusa a fazer uma escolha* para incentivar o cidadão no envolvimento direto no processo de tomada de decisão sobre a localização de onde instalar um incinerador e um aterro sanitário.

O primeiro passo consistia na implementação de uma campanha de informação. Durante quatro meses, os cidadãos foram informados sobre os fatos e os riscos associados com as instalações. Folhetos e guias foram distribuídos em cafés e em muitos outros lugares públicos. Um esforço foi feito para garantir que estes materiais representassem uma variedade de pontos de vista e opiniões. Uma comissão foi designada, com representantes indicados de cada comunidade local, bem como um provedor de coleta de lixo.

As alternativas foram discutidas e debatidas e, por conseguinte, os cidadãos tiveram a oportunidade de propor uma solução. No processo, as questões de eficiência e aspectos sociais foram consideradas. A comissão pretendia alcançar os seguintes objetivos: estabelecer os padrões para definir a lista de localidades e, em seguida, propor o nome dos locais respeitando as normas e o Plano Territorial da

Província. Além disso, a comissão buscou identificar as garantias contratuais para as comunidades que serão mais prejudicadas pelas novas instalações.

A experiência da cidade de Bolzano oferece uma abordagem diferente para envolvimento dos cidadãos. Bobbio (2005) explica que Bolzano é a principal cidade de uma das duas regiões italianas. O alto índice de conflitos nesta região é em parte relacionado com a presença de diferentes grupos étnicos; mas o problema é mais complexo do que isso. Para melhor compreender e lidar com este conflito, iniciou-se na cidade um projeto para conduzir a pesquisa antropológica territorial. A equipe de trabalho de profissionais, cidadãos e gestores públicos foi envolvida na definição de um mapa dos conflitos classificados pela sua localização.

Os membros da comunidade local estavam dispostos a explicar os seus interesses e as suas necessidades. Logo, o problema não era para ganhar a atenção dos cidadãos. Pelo contrário, o desafio era negociar e desenvolver sinergia entre os bairros. Na segunda etapa do processo, em 2004, o projeto-piloto no bairro de Oltreisarco Asiago fomentou a participação para a elaboração de um plano de desenvolvimento. O processo teve uma série de objetivos: definir o espaço urbano para identificar problemas e questões; dar mais visibilidade para o centro da cidade como um lugar de encontro para os cidadãos; melhorar a ligação entre a vizinhança e o meio ambiente natural; facilitar a construção das redes sociais. Em função das necessidades e solicitações dos cidadãos, algumas listas de projetos foram propostas.

Embora muitos desses esforços, na Itália e em outros lugares, sejam relativamente novos, Bobbio (2005) afirma que houve um engajamento e envolvimento dos cidadãos no desenvolvimento de soluções para os problemas. Em vez de olhar para modelos e ideias do setor público, em Grottammare, através do movimento político *Solidariedade e Participação*, encontrou-se um método para ouvir os cidadãos, e estabelecer, pela primeira vez na cidade, reuniões de associações de bairro e comitês da vizinhança como forma de promover a

O Orçamento Participativo
é um exercício de cidadania,
de respeito ao próximo
e compartilhamento
de valores.

comunicação e participação. Estas associações de bairro e comissões continuam a ser a mais importante ferramenta de comunicação externa, envolvendo as organizações sem fins lucrativos, prestadores de serviços e cidadãos.

Como resultado, a cidade foi capaz de construir uma política pública apoiada por interesses comuns e responsabilidades compartilhadas. Nos dez anos de experiência de participação, a pesquisa qualitativa sobre os resultados indicou que: (1) cerca de 124 processos de decisão foram desenvolvidos, como a participação cidadã; (2) quase 90% das proposições dos cidadãos foram acatadas; e (3) em geral, os interesses individuais oportunistas foram substituídos pelo interesse público. Constatou-se ainda que, em relação ao desenvolvimento da cidade, no momento em que há a participação dos cidadãos, as decisões são mais assertivas do que quando tomadas precipuamente pelo governo local.

2 Orçamento Participativo (OP) em Porto Alegre

A ideia de que é possível construir um projeto democrático baseado na extensão dos direitos, na abertura de espaços públicos com capacidade decisória e na participação política da sociedade renovou, nos anos 1990, o debate sobre aprofundamento da democracia na América Latina (AVRITZER, 2002).

Um dos objetivos do OP é construir uma sociedade engajada e participativa no sentido de resolver seus problemas ou processar suas demandas. Uma das ideias é corrigir muitos dos defeitos do sistema da representação, como aponta Moll (1996), e criar um espaço de diálogo e discussão entre o cidadão e o agente público. Ainda, a participação cidadã é a forma de fazer política que dará conta do encaminhamento dos problemas e da formulação de soluções. Pensar nos problemas da localidade no contexto da coletividade é uma forma de conduzir de maneira positiva as relações nas cidades.

Entretanto, o OP não é somente um diálogo entre administradores e cidadãos com o intuito de alocar despesas e receitas, mas sim implica numa conduta proativa do cidadão de responsabilização de todos os atores numa construção do bem comum. É a percepção de que o desenvolvimento de serviços públicos de qualidade é dever de todos, gerando tomadas de decisões mais eficazes e efetivas. O OP é um exercício de cidadania, de respeito ao próximo e compartilhamento de valores.

Além disso, o OP não veio para substituir o poder da Câmara de Vereadores e/ou Prefeitos nas questões orçamentárias/financeiras da cidade, mas veio, sim, para reafirmar valores de democracia e participação popular, intervenção direta nas tomadas de decisões e controle social e exercício do poder.

2.1 Deliberação Democrática do Orçamento Participativo

No Brasil, o Orçamento Participativo (OP) iniciou-se, com mais expressão, no Estado de Rio Grande do Sul, mais precisamente em sua capital, Porto Alegre. A proposta do OP surgiu em resposta ao movimento de conselheiros populares. Inicialmente, o governo da época não tinha uma proposta de orçamento participativo, mas sim de governo participativo (AVRITZER, 2002). O OP tem por objetivo político democratizar os limites das decisões da cidade, sob o entendimento de que, para democratizar uma cidade, ou a gestão pública, no

sentido da reforma do Estado, é preciso modernizar as relações políticas entre o governo e os cidadãos e dos cidadãos entre si, o que significa modernizar as relações da cidade, segundo Moll (1996).

Nos primeiros anos do governo de Olívio Dutra, ganharam vida as principais decisões políticas relacionadas ao OP. Quando ele entrou em exercício, procurou aumentar a participação popular (AVRITZER, 2002). No primeiro ano, introduziu instâncias de participação nas áreas de educação, saúde e planejamento. Também, logo no início de seu mandato, instituiu a Coordenação de Relações com a Comunidade (CRC) todas as manifestações reivindicadas pela comunidade, tornando este o centro do OP em Porto Alegre.

Ainda segundo (AVRITZER, 2002, p. 570):

[...] quatro passos em direção à constituição do orçamento participativo coincidiram no começo da administração Olívio Dutra: a preocupação do movimento comunitário com o controle do orçamento e sua decisão ao nível local; a ênfase dada pelo Partido dos Trabalhadores na participação em conselhos; e a iniciativa descentralizada de diversas secretarias, inclusive a Secretaria do Planejamento, de encorajar a participação popular e, pouco depois, a iniciativa de centralizar todas as formas de participação na CRC.

No processo de elaboração, discussão, diálogo e deliberação do OP incluíam-se diversos atores: comunidades locais, conselhos, associações de bairro e cidadãos. Esses grupos e atores têm demonstrado uma ampla capacidade de encontrar lacunas em questão de orçamento. A ideia era recuperar a cidadania e incorporá-la por meio da participação de associações e atores comunitários no processo de decisão sobre questões locais, que foi de fundamental importância para o próprio processo de inovação institucional.

2.2 O Caso do Orçamento Participativo

No início, o OP em Porto Alegre consistia em um processo de decisão pela população sobre as prioridades de obras da Prefeitura. Esses processos envolviam as assembleias a nível local, bem como o Conselho do Orçamento Participativo.

Os moradores dos bairros de cada uma dessas regiões se reuniam nas assembleias regionais. O critério de participação consubstanciava na localidade da moradia e as decisões eram tomadas por maioria. As assembleias temáticas eram realizadas em cinco áreas: saúde e assistência social, transporte e circulação, organização e desenvolvimento da cidade, cultura e lazer e desenvolvimento econômico. Quanto à participação, esta ficava a critério de cada cidadão escolher o que mais tinha interesse. Avritzer (2002) salienta que as assembleias temáticas obedecem ao mesmo cronograma das assembleias regionais.

Nas rodadas intermediárias das assembleias locais contava-se com até doze áreas temáticas, que abarcavam os seguintes setores: saneamento básico, estrada, organização da cidade, política habitacional e regularização fundiária, assistência social, saúde pública, trânsito e transporte, educação, esporte e lazer e desenvolvimento econômico. Em seguida, eram realizadas as rodadas de assembleias intermediárias: os delegados da população (há uma variação conforme a regional) trabalhavam em dois tipos de atividades, nas quais era definida a ordem das prioridades e definição das obras nas sub-regiões. Para a definição das prioridades formava-se um processo através do qual a comunidade elegia as suas cinco principais prioridades entre os doze temas supracitados. A hierarquização é uma compatibilização entre três critérios: o acesso anterior da população ao bem público em questão, a população da região e a decisão da população (AVRITZER, 2002).

Existia também a figura do Conselho do Orçamento Participativo, que era instalado todo ano no mês de julho e constituído por dois conselheiros por cada regional, dois conselheiros eleitos por cada assembleia temática, um representante da União das Associações de Moradores de Porto Alegre (UAMPA) e um do Sindicato dos Servidores da Prefeitura (AVRITZER, 2002), sendo o montante de 44 pessoas, que tinha as atribuições de dialogar, discutir e aprovar a proposta orçamentária, com fundamento nas decisões priorizadas e hierarquizadas na assembleia dos intermediários, e, ainda, revisar a proposta orçamentária elaborada pela

Prefeitura, bem como monitorar e acompanhar a execução das obras aprovadas.

2.3 O Orçamento Participativo em Nível Local

O OP apresenta-se em caráter único, pois amplia a participação e engajamento em nível local e estabelece critérios de justiça nos procedimentos de discussão e deliberação. A participação no OP em Porto Alegre teve lugar, fundamentalmente, nas assembleias regionais ou nos momentos intermediários entre assembleias. Uma das avaliações características da participação no OP mostraram que o engajamento da população está diretamente ligado à credibilidade do processo como forma de deliberação pública (AVRITZER, 2002). A participação no OP cumpre o papel de assegurar a publicidade de forma deliberativa e o acesso público à informação e à escolha sobre a distribuição de bens materiais.

Nos primeiros anos de prática do OP, a viabilidade de uma forma de participação ampliada dependeu daqueles atores que já partilhavam uma tradição de participação em assembleias ao nível local, tradição essa introduzida pelos movimentos

A participação no OP cumpre o papel de assegurar a publicidade de forma deliberativa e o acesso público à informação e à escolha sobre a distribuição de bens materiais.

comunitários da cidade de Porto Alegre. Foi apenas depois que essa tradição se tornou consagrada como uma forma de reivindicar bens públicos que ela se generalizou entre os habitantes da cidade. Um segundo elemento que deve ser levado em consideração está diretamente ligado ao método deliberativo. Se for observada a evolução do padrão de participação no OP em Porto Alegre, pode-se perceber que nos primeiros cinco anos a segunda assembleia regional era mais frequentada pelos participantes, pois ao longo desse período o momento deliberativo mais relevante era a segunda rodada de assembleias regionais, nas quais a eleição para conselheiros ocorriam (AVRITZER, 2002).

A partir de 1996, os delegados passaram a ser eleitos na primeira rodada de assembleias regionais, tornando-as mais deliberativas. Desse momento em diante, a participação na primeira rodada foi maior que na segunda (AVRITZER, 2002). Essa tendência persiste, mostrando a capacidade da população de identificar o momento deliberativo e de participar de modo racional e objetivo. O mais importante aspecto do processo participativo em Porto Alegre é o contínuo crescimento da participação agregada. A participação da população cresceu ano a ano com raras exceções (1994 e 1996). Esse crescimento contínuo pode ser atribuído à confiança no processo deliberativo, dada a hegemonia do Partido dos Trabalhadores na cidade.

Avritzer (2002, p. 579) comenta ainda que:

O caso do OP é bastante útil para analisarmos como as formas de ampliação da democracia são capazes de lançar uma nova luz sobre o problema acima levantado. O OP, apesar de ser uma forma de ampliação da soberania popular, não dá prerrogativas exclusivas ao processo participativo na decisão sobre a alocação de bens públicos. Ao conectar tal processo como critério de justiça, o OP inova enquanto teoria democrática de dois modos coordenados: em primeiro lugar, ele estabelece limites ao particularismo, limites que não estão presentes, quer na versão representativa, quer na versão participativa da teoria democrática. Em segundo lugar, os interesses que são considerados legítimos no OP são justificados e necessitam, ao mesmo tempo, se sobrepôr com os critérios de justiça explicados acima.

A conexão estabelecida pelo OP, portanto, entre regras e participação democrática, renova a discussão sobre o papel das formas de participação

no interior da teoria democrática. Uma solução viável seria a de que em sociedades internamente diferenciadas, quanto mais forte a ligação entre democracia e justiça distributiva, mais complexo deveria ser o método (decisório) que garante essa ligação. Desse modo, a forma como o OP conecta a participação e institucionalização torna, novamente, atual o papel das formas ampliadas de mobilização de pessoas. Elas irão cumprir o papel de utilizar as participações democráticas para compensar o aumento do poder do pessoal administrativo, como afirma Avritzer (2002).

2.4 Avaliação e Monitoramento do Orçamento Participativo

Uma segunda área na qual o OP inova é a do controle pela população da implementação das deliberações sobre os investimentos a serem realizados. O OP produziu experiências significativas de controle do pessoal administrativo nas cidades através do estabelecimento de instituições de monitoramento, como ressalta Avritzer (2002). Além disso, utiliza-se de duas formas de monitoramento distintas: em Porto Alegre, o Conselho do OP (COP) é responsável por monitorar a implementação das obras aprovadas. O monitoramento se dá pela tensão estabelecida entre o COP e duas instâncias administrativas: a Gaplan e a CRC.

O OP também inova no próprio conceito de *accountability* administrativa ao transformar o monitoramento em uma característica permanente do processo administrativo. Os organismos de monitoramento do OP reduzem as irregularidades no processo de licitação, e, ao mesmo tempo, forçam os órgãos administrativos a se adaptarem à participação da população em questões técnicas. As instituições de monitoramento criadas pelo OP constituem uma boa demonstração de que o processo deliberativo pode ser separado do processo de implementação administrativa sem dar aos órgãos técnicos prerrogativas absolutas sobre esse processo, um elemento defendido pela concepção hegemônica da democracia.

Considerações Finais

O acesso da população brasileira na tomada de decisão em organizações e instituições públicas reflete diretamente na qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos, decididos de forma democrática e participativa, como o engajamento e consciência cívica que ocorreu em Porto Alegre. Assim, podem-se notar características convergentes do modelo do NSP proposto por Denhardt e Denhardt (2007) em relação ao OP de Porto Alegre. Além disso, os atores envolvidos, dependendo das áreas/setores, podem ser os mesmos.

Tanto o NSP quanto o OP apresentam vários pontos em comum, como: (1) a reaproximação do cidadão com os problemas das cidades; (2) a descentralização do poder para a população na resolução de problemas públicos/coletivos; (3) reafirmação de valores de democracia e cidadania; (4) busca do interesse coletivo em detrimento dos individuais; (5) construção coletiva de serviços públicos de qualidade mais eficientes e efetivos; (6) foco no cidadão como agente ativo e atuante; e (7) responsabilização coletiva dos cidadãos, servidores e administradores nos serviços públicos.

QUADRO 1 - Análise comparativa do NSP e OP

Componentes da Análise	Novo Serviço Público	Orçamento Participativo
Objeto	Construção coletiva no desenvolvimento dos serviços públicos.	Participação direta dos cidadãos na elaboração, deliberação e monitoramento dos recursos públicos.
Fundamentos	Reafirmar valores de democracia, cidadania e interesses públicos e dignidade.	Promover a justiça social, responsabilidade e transparência.
Características	Gestão democrática e participativa, engajamento cívico e cidadão, responsabilização do cidadão.	Descentralização do poder, participação cidadã nas decisões na alocação dos recursos, na construção de interesses coletivos e do bem comum e responsabilização solidária.
Atores envolvidos	Cidadãos, servidores, administradores, organizações sociais, universidades, associações, representantes de grupos, empresas públicas e privadas e igrejas.	Cidadãos, servidores, administradores públicos, conselhos, associações, representantes de grupos, prefeito, câmara de vereadores.
Onde está ocorrendo	No mundo: Estados Unidos, Inglaterra, Suécia, Itália, Japão.	No Brasil: Porto Alegre, Belo Horizonte, Brasília e mais de 300 municípios.
Para que finalidade	Reconstrução coletiva de espaços públicos, crescimento desordenado de desenvolvimento urbano, questões sobre criação de aterros sanitários, medição e avaliação de desempenho dos serviços públicos, transparência dos gastos do governo, entre outros.	Permitir que a população colabore na tomada de decisão do governo na alocação dos recursos públicos nas seguintes áreas: saneamento básico, estrada, organização da cidade, política habitacional e regularização fundiária, assistência social, saúde pública, trânsito e transporte, educação, esporte e lazer, desenvolvimento econômico. Fiscalização e controle da execução orçamentária promovendo a participação e o desenvolvimento cidadão.

FONTE: O autor (2016)

O processo de reaproximação cidadã ainda apresenta desafios. Entretanto, mesmo com uma série de movimentos que trazem a participação cidadã nos negócios públicos, vários autores têm percebido o distanciamento da população. No case da Suécia relataram que as cidades participantes têm encontrado dificuldades em sustentar o envolvimento dos cidadãos ao longo do tempo. Em Turim, na Itália, o governo local percebeu que o interesse do cidadão e envolvimento tinha diminuído após alguns anos.

Putnam (1995) comenta que nos EUA tem havido uma redução considerável do nível de engajamento cívico. O autor afirma ainda que os americanos estão perdendo interesse pelos grupos e organizações. A desfiliação em movimentos tem aumentado em sindicatos de trabalhadores, organizações cívicas e fraternas, conexões sociais, associações de pais e mestres, dentre outras. O autor comenta ainda que os americanos estão preferindo jogar boliche sozinhos agora (*bowling alone*). A participação no caso brasileiro do OP apresenta também uma relativa queda.

O acesso da população a instituições de tomada de decisão no caso brasileiro reduz a corrupção e faz com que o processo de implementação de decisões seja acelerado. Em segundo lugar, o OP também mostra que a alocação dos recursos e a solução dos problemas públicos podem ser abordadas de modo mais democrático. Ao aceitar as prioridades de atendimento selecionadas por essas comunidades, a administração municipal adota um modelo decisório inovador, distante das clássicas formas de programação e elaboração orçamentárias.

O NSP vem se apresentando na resolução de problemas específicos, de causas locais e pontuais, não fazendo parte ainda como um modelo de gestão ou cultura. Configura-se, portanto, uma diferença entre OP e NSP. O NSP ainda se apresenta com uma ação mais reativa, pois não procura se antever aos problemas, enquanto o OP não trata de temas isolados e temporários, como o NSP vem se apresentando. Contudo, a ideia do NSP é fazer parte de um modelo de gestão, de forma contínua,

onde os cidadãos trabalhem com os administradores públicos na construção do bem comum.

Como proposta de estudos futuros, sugere-se desenvolver um modelo de implementação em que as organizações públicas ou do terceiro setor possam aplicar o NSP, a partir de uma configuração que apresente as etapas: elaboração ou formulação, implementação, monitoramento e controle, incluindo a participação ativa e direta, não só de administradores públicos e servidores, mas também da comunidade usuária do serviço. Adicionalmente, sugere-se divulgar os resultados de forma que o cidadão seja capaz de acompanhar e monitorar a prestação do serviço e a efetividade da implementação do NSP, por meio de recurso informatizado e de tecnologia da informação.

- Recebido em: 04/10/2015
- Aprovado em: 19/04/2016

Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: VIEIRA, Paulo Freire et al. **Desenvolvimento territorial sustentável no Brasil**: subsídios para uma política de fomento. Florianópolis: APED, 2010.
- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). **Democratizar a democracia**. Rio de Janeiro: Record, 2002. v. 1.
- BACOVE, Margareta; MANEY, Ardith. Strengthening policymaking and community economic development through citizen participation: evidence from Slovak and Czech cities. NISPACEE ANNUAL CONFERENCE, 12th, 2004, Vilnius. **Annals...** Vilnius: Central and Eastern European Countries Inside and Outside the European Union - Avoiding a New Divide, 2004.
- BOBBIO, Luigi. **A più voci**. Amministrazioni Pubbliche, imprese, associazioni e cittadine nei processi decisionali inclusivi. Trad. Manuella Cocci. Roma: Edizioni Scientifiche Italiane, 2005.
- DENHARDT, Robert. B. **Teorias da administração pública**. Trad. Francisco G. Heidmann. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- DENHARDT, Robert. B.; DENHARDT, Janet. V. The new public service: serving rather than steering. **Public Administration Review**. Washington, v. 60, n. 6, p. 549-559, Nov./Dec. 2000.
- _____. **The new public service**: serving, not steering. New York: Armonk, 2007.
- DELEON, Linda.; DENHARDT, Robert. B. The political theory of reinvention. **Public Administration Review**, Malden, v. 60, n. 2, p. 89-97, Mar./Apr. 2000.
- MESQUITA; Adriana. S.; FERREIRA, Silvia. P. Fortalecer o Serviço Público e valorizar a cidadania: a opção australiana. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 3, p. 37-62, set./dez. 1997.
- MOLL, Luiza. H. M. Orçamento participativo de Porto Alegre. **Revista Sequência**, Florianópolis, v. 17, n. 32, p. 92-103, 1996.
- OSBORNE, David.; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 7. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- PARADA, Adalto, A.; ALPERSTEDT, Graziela. D.; FEUERSCHUTTE, Simone. G. Competências individuais e o Novo Serviço Público: os saberes dos secretários de cartório de juizados especiais cíveis do Estado de Santa Catarina. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2006, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2008.
- PUTNAM, Robert. D. Bowling alone. **Journal of Democracy**, Washington, v. 6, n. 1, p. 65-78, Jan. 1995.
- ROBERTS, Nancy. Public deliberation in an age of direct citizen participation. **American Review of Public Administration**, v. 34, n. 4, p. 315-353, Dec. 2004.
- SANTOS, Aline. R.; SALM, José. F.; MENEGASSO, Maria. E. A proposta do novo serviço público e a ação comunitária de bairro: um estudo de caso. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2., 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2006.
- SANTOS, Paloma. M.; SELIG, Paulo. M. Indicadores para o novo serviço público: uma análise bibliométrica e sistêmica. **Perspectivas em Ciência da Informação**, Belo Horizonte, v. 19, n. 3, p. 82-97, 2014.