

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

NILO CRUZ NETO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
O Processo de Implementação em São Luís

São Luís
2009

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

NILO CRUZ NETO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:
O Processo de Implementação em São Luís

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Virgínia
Moreira Guilhon

São Luís
2009

Cruz Neto, Nilo

Orçamento Participativo: o processo de implementação em São Luís/ Nilo Cruz Neto. – São Luís, 2009.

159f.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Virgínia Moreira Guilhon

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) –
Universidade Federal do Maranhão, 2009.

1. Orçamento Participativo – São Luís – MA I. Título

CDU 336.13 (812.1)

NILO CRUZ NETO

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO:

O Processo de Implementação em São Luís

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Aprovada em 17 de fevereiro de 2009.

Profa. Maria Virgínia Moreira Guilhon (Orientadora)
Doutora em Economia Aplicada pela UNICAMP

Profa. Franci Gomes Cardoso
Doutora em Serviço Social pela PUC/SP

Prof. Eliud José Pinto da Costa
Doutor em Direito pela PUC/SP

“Quando, numa cidade, dizem alguns filósofos, um ou muitos ambiciosos podem elevar-se, mediante a riqueza ou o poderio, nascem os privilégios de seu orgulho despótico, e seu jugo arrogante se impõe à multidão covarde e débil. Mas quando o povo sabe, ao contrário, manter suas prerrogativas, não é possível encontrar mais glória, prosperidade e liberdade, porque então permanece árbitro das leis, dos juízos, da paz, da guerra, dos tratados, da vida e da fortuna de todos e de cada um; então, só então, é a coisa pública coisa do povo”.

(Cícero, em **Da República**, 51 a. C.)

SUMÁRIO

	p.
1. INTRODUÇÃO.....	11
2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA.....	16
2.1 Introdução.....	16
2.2 O Modelo Teórico Representativo.....	18
2.2.1 Max Weber.....	18
2.2.2 Joseph Schumpeter.....	22
2.2.3 Robert Dahl.....	24
2.3 O Modelo Teórico Participativo.....	28
2.3.1 Jürgen Habermas.....	28
2.3.2 Carole Pateman.....	31
2.4 Orçamento Participativo: uma Experiência Prática que Reforça a Idéia da Democracia Direta (e Indireta).....	34
2.5 As “Democracias” e o Capitalismo.....	37
3. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. 40	
3.1 Considerações preliminares.....	40
3.2 Trajetória da participação popular no Brasil.....	41
3.3 A Constituição de 1988.....	47
3.4 Disposições Infra-Constitucionais.....	50
3.5 Controle Social em tempos de “Reforma” do Estado.....	53
4. O ORÇAMENTO PÚBLICO.....	57
4.1 Conceito de Orçamento Público.....	57
4.2 Desenvolvimento histórico.....	60
4.3 Orçamento Público no Brasil.....	62
4.4 Elaboração Orçamentária.....	65

5.	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: Subsídios para a pesquisa.....	67
5.1	Orçamento Participativo <i>Lato Sensu</i>	72
5.2	Orçamento Participativo <i>Stricto Sensu</i>	73
5.3	História do Orçamento Participativo no Brasil.....	74
5.4	Variáveis Determinantes para a Avaliação das Experiências de Orçamento Participativo.....	82
5.4.1	Compromisso governamental.....	84
5.4.2	Tradição associativa.....	86
5.4.3	Desenho institucional.....	87
5.4.4	Capacidade administrativa e financeira.....	89
6.	IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SÃO LUÍS.....	90
6.1	Tradição Associativista da Capital Maranhense.....	90
6.1.1	As Uniões de Moradores e Associações de Bairro.....	90
6.1.2	São Luís e a insígnia de “Ilha Rebelde”.....	96
6.2	Compromisso Governamental na Implantação do OP.....	106
6.3	Desenho Institucional do OP Ludovicense.....	116
6.4	Capacidade Financeira e as Demandas do OP.....	120
6.4.1	Orçamento da SEMOP.....	120
6.4.2	O orçamento de Investimentos.....	126
7.	CONCLUSÃO.....	130
7.1	Conclusões acerca do OP Ludovicense.....	130
7.2	Orçamento Participativo: Benefícios e Limitações.....	134
	REFERÊNCIAS.....	140
	ANEXO I - Regionais do Orçamento Participativo (São Luís, 1997).....	149
	ANEXO II - Instrumentos de Planejamento Orçamentário (PPA, LDO, LOA).....	155

LISTA DE SIGLAS

CF	–	Constituição Federal
CIP	–	Comissão Interministerial de Preços
CLACSO	–	Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais
COLISEU	–	Companhia de Limpeza e Serviços Urbanos
DASP	–	Departamento Administrativo do Serviço Público
FUNC	–	Fundação Municipal de Cultura
GAPLAN	–	Gabinete de Planejamento e Coordenação de Lages
INSS	–	Instituto Nacional do Seguro Social
IPAM	–	Instituto de Previdência e Assistência do Município
IMPLAN	–	Instituto Municipal de Pesquisa e Planificação
IPTU	–	Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
ISS	–	Imposto Sobre Serviços
ITBI	–	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis <i>inter vivos</i>
LBA	–	Legião Brasileira de Assistência
LDO	–	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	–	Lei Orçamentária Anual
LRF	–	Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE	–	Ministério da Administração e Reforma do Estado
OP	–	Orçamento Participativo
PC do B	–	Partido Comunista do Brasil
PDT	–	Partido Democrático Trabalhista
PNAE	–	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PPA	–	Plano Plurianual
PPB	–	Partido Progressista Brasileiro
PPS	–	Partido Popular Socialista
PRTB	–	Partido Renovador Trabalhista Brasileiro
PSDB	–	Partido da Social Democracia Brasileira
PSTU	–	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	–	Partido dos Trabalhadores
PV	–	Partido Verde
SEECOMS	–	Secretaria de Comunicação Social
SEMAD	–	Secretaria Municipal de Administração

- SEMDEC – Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Coorden.
- SEMED – Secretaria Municipal de Educação
- SEMFAZ – Secretaria Municipal da Fazenda
- SEMINFRA – Secretaria Municipal de Infra-Estrutura
- SEMOP – Secretaria Extraordinária do Orçamento Participativo
- SEMTHURB – Secretaria Municipal de Transportes, Habitação e Urbanismo
- SEMTUR – Secretaria Municipal de Turismo
- SEMUS – Secretaria Municipal de Saúde
- SUS – Sistema Único de Saúde
- UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE TABELAS

	p.
Tabela 1 - Eleições de 1996 – Município de São Luís: votação para prefeito.....	106
Tabela 2 - Evolução do Orçamento do Município.....	122
Tabela 3 - Evolução do Orçamento de Investimentos do Município.....	122
Tabela 4 - Evolução do Orçamento da SEMOP.....	122
Tabela 5 - Investimento Municipal <i>versus</i> Orçamento Total do Município.....	123
Tabela 6 - Orçamento da SEMOP <i>versus</i> Orçamento Municipal Total.....	123
Tabela 7 - Orçamento da SEMOP e de Investimentos em relação ao Orçamento Municipal.....	123
Tabela 8 - Comparativo: Município, Investimentos e Prioridades do OP.....	126

RESUMO

Este trabalho tem como objeto de estudo o processo de implementação do Orçamento Participativo no município de São Luís, experiência iniciada no ano de 1997. O trabalho apresenta as principais características do OP, no que se refere ao formato, à coordenação e à dinâmica das instâncias participativas, e tenta compreender os fatores determinantes do seu sucesso/insucesso, baseando-se em variáveis explicativas presentes na literatura. O estudo mostra que, não obstante o Orçamento Participativo em alguns municípios tenha favorecido a participação dos cidadãos nas questões que envolvem suas condições materiais de vida, em São Luís não chegou a se configurar como um instrumento real de democracia deliberativa e de cooperação entre o poder público municipal e a população. Diversas limitações, indicadas ao longo do texto, foram determinantes e dificultaram o processo desde sua implementação, impossibilitando uma transformação no que concerne à sua ação efetiva. Para a realização do trabalho foram realizadas pesquisas bibliográficas e em fontes documentais, além de realização de entrevistas com participantes do processo de implementação do OP em São Luís.

Palavras-chave: Orçamento Participativo; Orçamento Público; Democracia; Participação; Controle Social.

ABSTRACT

This work has as study object the process of implementation of the “Participatory Budgeting” (PB) in the city of São Luís, experience initiated in the year of 1997. The work presents the main characteristics of the PB, as for the format, to the coordination and the dynamics of the participatives instances, and tries to understand the determinative factors of its success/failure, being based on variable gifts in literature. The study sample that, not obstante the “Participatory Budgeting” in some cities has favored the participation of the citizens in the questions that involve its material conditions of life, in São Luís it did not arrive if to configure as a real instrument of deliberative democracy and cooperation between the municipal public power and the population. Diverse limitations, indicated throughout the text, had been determinative and made it difficult the process since its implementation, having disabled a transformation of the employee's stock sharing plan in action accomplish. For the accomplishment of the work bibliographical research and in documentary sources had been carried through, beyond accomplishment of interviews with participants of the process of implementation of the PB in São Luís.

Word Keys: Participatory Budgeting; Public Budgeting; Democracy; Participation; Social Control.

1. INTRODUÇÃO

O Orçamento é um dos mais antigos e tradicionais instrumentos utilizados na gestão pública. Foi concebido inicialmente como um mecanismo de controle político do legislativo sobre o executivo e sua evolução acompanhou as funções do Estado, tomando a forma de uma lei que define a aplicação dos recursos públicos e, conseqüentemente, as prioridades da administração pública. Ao longo de seu desenvolvimento, assumiu diferentes funções no âmbito da administração pública, passando de mero instrumento de apontamento de receitas e gastos do governo para fazer parte do processo de planejamento na destinação dos recursos financeiros. Constitui-se em instrumento de importância fundamental para a gestão pública, como expressão do fundo público (política tributária e de receitas) e da forma como tal fundo é alocado e distribuído.

No Brasil, o orçamento público constitui-se em peça formal, cujo acesso de um modo geral ainda é restrito a pequenos grupos de técnicos que justificam o monopólio das decisões segundo uma suposta objetividade/neutralidade (interesse público). A ausência de transparência e de fiscalização favorece a manipulação de recursos em benefício de grupos, expressando exemplarmente as práticas patrimonialistas de gestão do Estado e o acesso clientelístico aos recursos públicos.

Historicamente, a política brasileira costuma ser enunciada como marcada por clientelismo, populismo, corrupção, apatia política, tentativas de sufocar a sociedade civil organizada em períodos não democráticos. É marcada, segundo Fedozzi (2001), pela exclusão sócio-política dos segmentos de baixa renda (sendo as suas demandas “estatizadas” por meio da cooptação clientelista e/ou assistencialista) e pelos processos institucionais de privatização do fundo público, em favor de grupos com maior capital político e econômico e acesso privilegiado aos negócios do Estado. Essa carga histórica pode ser considerada como não propícia à formação de uma sociedade civil forte, autônoma, participativa e propositiva.

Assim, intervir na elaboração da peça orçamentária implica intervir no âmago de uma cultura política, por um lado, rompendo com o clientelismo e, por outro, desmistificando o saber tecnocrático, desvendando o funcionamento da máquina do Estado e as formas de captação e de aplicação de recursos, bem como demonstrando as possibilidades de distribuição mais eqüitativa. Além disso, a intervenção na elaboração do orçamento permite, ao menos em tese, proceder a uma pretendida inversão de prioridades, no sentido de proporcionar às populações mais carentes – às

vilas sem infra-estrutura de serviços de água, esgoto, transporte, pavimentação – acesso prioritário às suas demandas, não através de favorecimentos, mas sim a partir do estabelecimento de critérios objetivos.

Na década de 1990, o Brasil vivenciou experiências institucionais de espaços participativos, que podem ser considerados como um passo para o fortalecimento das organizações civis. Dentre estas, podemos citar os Orçamentos Participativos (OP's). Esta iniciativa partiu da ação pública exercida por movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980 que reivindicavam o controle social do orçamento público.

No entanto, para entendermos o que significa a proposição de um controle sobre o orçamento público, devemos antes entender o campo em que este está imerso, seus significados, suas forças políticas, interesses que este desperta, entre outros. Assim, o Orçamento público, segundo Fedozzi

sintetiza, em grande parte, a normatização da cidadania, pois expressa os direitos e os deveres que nascem da reciprocidade entre governantes e governados e das relações entre os poderes representativos do Estado (Executivo, Legislativo e Judiciário). Por isso, ele traduz como se dá e de onde provém a produção do fundo público (política de receitas), e de que forma esse produto social é apropriado ou distribuído na sociedade (por meio do perfil das despesas), configurando, assim, uma das expressões universais do moderno contrato social. Por essas razões, o orçamento é considerado o núcleo duro do planejamento governamental e se insere no campo das chamadas decisões políticas fundamentais da gestão do Estado e da Sociedade, embora não esgote o leque das decisões importantes que afetam a vida social, em nível local, regional ou nacional. (2001, p. 144)

Desta forma, o Orçamento Participativo passa a ter importância como elemento crucial na transformação das relações do Estado e sociedade, ou seja, a participação da população organizada no processo de planejamento do investimento municipal permitiria maior transparência à ação governamental, ao mesmo tempo em que contribuiria para a constituição de novos sujeitos políticos.

Para Lüchmann (2002), o Orçamento Participativo consiste na mais inovadora experiência de participação da população nas discussões do orçamento público.

Para Avritzer (2003) a ideia de Orçamento Participativo nasceu na capital gaúcha, Porto Alegre, com o então prefeito Alceu Collares (PDT), em março de 1986, através da criação de conselhos populares e associações de moradores.

No entanto, as experiências precursoras no Brasil de controle e participação social sobre o orçamento público em governos locais datam do final da década de 1970. Embora nem todas tivessem a pretensão ou sequer fossem conhecidas à época como experiências de Orçamento Participativo (OP) ou tenham tido continuidade, ficaram

conhecidos os casos de Lajes (SC) e Boa Esperança (ES) – adotadas entre 1978 e 1982 – e, posteriormente, Diadema (SP), iniciada em 1983 e Vila Velha (ES), ocorrida entre 1986 e 1989.

O Orçamento Participativo começou a ganhar destaque nacional a partir do ano de 1989, com sua adoção em Porto Alegre (RS), e a partir desse momento tem aumentado consideravelmente o número de municípios que o abraçaram. Dada a sua longevidade e importância relativa, a experiência de Porto Alegre ganhou destaque nacional e internacional, possibilitando a projeção do OP como uma nova metodologia de gestão pública participativa.

Segundo Pires (2001), o crescimento da adesão ao Orçamento Participativo explica-se, em boa medida, pelo peculiar momento político e econômico que a década de 1990 trouxe à realidade brasileira: a transição econômica e política iniciada no começo dos anos 1980 fez vir à tona uma série de debilidades estruturais e institucionais que colocou na ordem do dia a necessidade de reformas estruturais e o revigoramento da ação política. Em tal contexto, a experimentação ganhou espaço, juntamente com um rearranjo (chamado por alguns de modernização ou vanguarda), em alguns casos, do discurso e das propostas apresentadas pelos grupos participantes da disputa pela hegemonia no traçado dos destinos do país.

A preocupação com o local corresponde igualmente ao desejo de ruptura com as formas centralizadas de gestão que se caracterizam, em geral, por padrões tecnoburocráticos/autoritários de gestão, decorrentes de práticas paternalistas e (ou) clientelistas - quando não corruptas.

Os Orçamentos Participativos podem ser tratados como um processo que produz transformação social, como uma instituição democrática e como instituição inovadora de elaboração de políticas públicas. É nesse sentido que a importância do associativismo deve ser ressaltada nessa participação popular.

Assim, o Orçamento Participativo foi escolhido como objeto deste estudo por se enquadrar como um espaço legal de debate político que dispõe de mecanismos de participação e controle social, onde interesses públicos e privados interagem na deliberação, implantação e fiscalização das políticas públicas locais.

No município de São Luís, a experiência do Orçamento Participativo se inicia em 1997, na segunda gestão Jackson Lago. Atualmente, a administração municipal conta com a Secretaria de Orçamento Participativo, apresentada como “órgão responsável

pela coordenação da política de governo direcionada para a integração popular na gestão pública municipal, proporcionando meios para que a população participe de definições, prioridades e ações desenvolvidas em seus bairros". É, pois, a pasta responsável por articular a participação popular no processo de planejamento das ações do Governo Municipal, buscando garantir uma adequada distribuição dos recursos públicos entre as comunidades.

Reconhece-se que a adoção do Orçamento Participativo no município de São Luís não tem recebido a devida atenção em trabalhos de pesquisa, principalmente considerando que se passaram mais de 10 anos desde sua implementação neste município. Pretende-se, pois, identificar as possíveis falhas, limitações e acertos no processo de implementação, bem como traçar algumas perspectivas para o OP em São Luís.

Isto posto, nosso esforço de pesquisa buscou obter respostas às seguintes indagações: como se deu o processo de implementação do Orçamento Participativo em São Luís? No que concerne à ação estatal específica e à participação popular no processo, o OP ludovicense implicou uma efetiva ruptura à tradicional sistemática (patrimonialista e tecnocrata) de escolha dos investimentos municipais ou constituiu-se em mecanismo meramente formal, não assegurando a sua efetividade?

A dissertação está estruturada em cinco capítulos, além desta introdução e da conclusão.

No Capítulo 2, exploramos diferentes vertentes da teoria democrática, partindo de uma concepção da democracia representativa contida em Max Weber, Joseph Schumpeter e Robert Dahl, e chegando à teoria da democracia participativa de Carole Pateman e Jürgen Habermas. Não é nossa intenção fazer uma análise exaustiva acerca do processo de construção teórica e histórica da democracia, mas nos ater aos estudos contemporâneos sobre o debate da democracia elitista e democracia participativa, de modo a indicar, sucintamente, os principais aspectos destes dois modelos, com o intuito de inserir o tema do Orçamento Participativo no contexto dos modelos teóricos tratados.

No Capítulo 3, trazemos um levantamento do arcabouço legislativo pátrio no que concerne à participação e ao controle social, buscando estabelecer relações entre a previsão legislativa, que parece conferir ao cidadão um amplo campo de atuação, e a prática verificada no Brasil, sobretudo nos anos 1990. O objetivo do capítulo é verificar de que forma a prática da participação e do controle social surgiu e de fato ocorre no

Brasil, fazendo um contraponto ao arcabouço legislativo e ao discurso que prega uma maior participação da sociedade civil nas decisões do Estado.

O Capítulo 4 trata do instrumento fundamental para o planejamento público e para esta dissertação, que é o orçamento público. Para melhor entendê-lo, faremos uma abordagem histórico-conceitual, de modo a possibilitar um embasamento para a compreensão da “lei de meios” (orçamento) em nível municipal.

O Capítulo 5 busca apontar alguns elementos característicos do Orçamento Participativo como forma de gestão pública municipal de caráter inclusivo. Em verdade, constitui-se o capítulo em que são levantados os subsídios que serviram de norte para a pesquisa, cujos principais resultados estão contidos nos Capítulos 6.

Na parte conclusiva do trabalho, apresentamos uma breve síntese dos principais pontos desenvolvidos ao longo da pesquisa, além de traçar os principais benefícios do OP, bem como suas limitações.

2. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

2.1 Introdução

Em *A Teoria da Democracia Revisitada*, Giovanni Sartori (1994) atenta para a importância de uma inteligível definição do conceito de democracia e também para as dificuldades inerentes ao desafio de conceituá-la adequadamente. O autor retoma o significado da palavra segundo sua etimologia, suas “bases genuínas”, remontando à Grécia antiga. O termo democracia vem do grego *demos* (povo) e *kratia*, de *krátos* (governo, poder, autoridade). Segundo Aristóteles (2000), democracia é uma forma degenerada de república, ou, nas palavras do pensador grego, “o Estado que os homens livres governam”, e que, no entanto, excluía as mulheres e os escravos¹.

Segundo Oliveira (2001), os significados que a teoria e a prática da democracia lograram ao longo do tempo indicam a transformação e a “ressignificação” de seus princípios durante seu conflituoso percurso. Na história do embate de posições destinadas a defini-la, encontra-se a luta para determinar se a democracia significará algum tipo de poder popular, ou um meio de legitimar as decisões daqueles que são eleitos para o poder (Held, 1987).

Segundo Avritzer e Santos (2002b), analisada historicamente, a democracia assumiu um lugar de destaque no campo político durante o século XX, sendo que na primeira metade do século o debate centrou-se em torno da desejabilidade da democracia como forma de governo. Ainda segundo esses autores, por outro lado, “a proposta que se tornou hegemônica no final das duas guerras mundiais implicou em uma restrição das formas de participação em favor de um consenso em torno de um procedimento eleitoral para a formação de governos” (Avritzer e Santos, 2004).

Assim, ao final da 2ª Guerra Mundial, a proposta que se tornou hegemônica estava imbuída na visão do elitismo competitivo, com a supervalorização do papel dos mecanismos de representação, em detrimento das formas de participação popular.

¹ Na Grécia de Platão e Aristóteles, era pequeno o número de cidadãos, excluindo-se as mulheres, os escravos e os estrangeiros. Praticamente apenas os proprietários de terras eram livres para ter o direito de decidir sobre o governo. A cidadania grega era compreendida apenas por direitos políticos, identificados com a participação nas decisões sobre a coletividade. Eram considerados cidadãos aqueles que estivessem em condições de opinar sobre os rumos da sociedade: a idéia aqui era a de que o envolvimento nas decisões públicas exigia dedicação integral. O mesmo poder-se-ia afirmar em relação ao termo cidadania: originada do latim, na Roma antiga cidadania indicava a situação política de uma pessoa e seus direitos em relação ao Estado. Em sua gênese, a cidadania era atribuída a apenas uma parcela da população, visto que mulheres, escravos e crianças também não eram considerados cidadãos.

Em função disso, a concepção de democracia então vigente estava ligada à idéia de democracia representativa – em suma, privilegiava seu caráter meramente procedimental, limitava a sua prática ao ato de votar, e excluía outras formas mais ativas de participação. Quando permitida a participação, esta se restringia aos limites estabelecidos pelas elites, que convoca a população em processos eleitorais formais, com destaque para o plebiscito.

A visão hegemônica trabalha com a percepção de que a representatividade se constitui na única solução possível em democracias de grande escala. A concepção hegemônica liga o problema da representação ao problema das escalas, esquecendo de outras dimensões da representação.

Portanto, tal modelo traz em seu bojo um caráter instrumental, individualista e competitivo da democracia, concebida como mecanismo de escolha dos líderes políticos na competição entre os partidos através do voto, equiparando a dinâmica política ao “jogo do mercado” (Lüchmann, 2002). Caracteriza-se, portanto, pela representatividade, paradigma que foi desenvolvido com base no pensamento de Max Weber e Joseph Schumpeter, aprimorado por outros teóricos, dentre os quais se destaca Robert Dahl: na vida política haveria pouco espaço para a participação democrática e o desenvolvimento coletivo.

Além de Weber, Schumpeter e Dahl, poderiam ser citados ainda, no estudo da democracia essencialmente como forma de governo, Friedrich Hayek (*O Caminho da Servidão*, 1944), Antony Downs (*Uma Teoria Econômica de Democracia*, 1957) e Robert Nozick (*Anarquia, Estado e Utopia*, 1974), os quais reforçam a idéia de que a vida política, bem como a vida econômica, é uma questão de liberdade e iniciativas individuais e de livre mercado (Held, 1987).

Segundo Santos (2001), essa concepção hegemônica de democracia, no entanto, passa a ser questionada a partir do final da década de 60, tanto com o surgimento dos “novos” movimentos sociais que reivindicam maior participação e interlocução com o Estado, como com a própria crise do modelo representativo, que reduzia a participação política ao exercício do direito do voto, acentuando a distância, a diferenciação e mesmo a opacidade entre representante e representado.

Para Avritzer (2007), a concepção de democracia representativa trazia consigo uma degradação das práticas democráticas, em função de dois fatores: a patologia da participação – com o aumento do abstencionismo – e a patologia da representação – na

medida em que os cidadãos se sentiam cada vez menos representados por quem elegeram.

O modelo teórico emergente baseia-se justamente na idéia de participação ampliada da população, abrangendo uma concepção idealizada e reformulada por Jürgen Habermas, após a introdução do discurso democrático sob um formato mais participativo e aberto. A concepção habermasiana permitiu uma discussão aprofundada e complexa sobre a democracia moderna.

Se para Schumpeter, o modelo clássico tornou-se inviável na sociedade moderna por abranger pressupostos irrealistas para uma sociedade em grande escala e industrializada, onde os indivíduos supostamente têm o controle total da situação e racionalidade política, para Pateman (1992), a participação é educativa e promove o desenvolvimento da cidadania, a partir de um processo de capacitação e conscientização individual e coletiva – o que, por sua vez, leva a um rompimento de padrões de subordinação e de injustiças sociais.

A participação, portanto, promove um ciclo de consciência política e diminuição de desigualdades, conferindo à sociedade poder legítimo a partir da formação de opinião e de vontade comum (Habermas, 1995).

Neste capítulo, nossa exposição explora essas diferentes vertentes da teoria democrática. A escolha pelos autores não significa que menosprezamos os demais estudiosos do tema. Apenas delimitamos as contribuições em torno dos estudiosos citados, tidos como representativos nos contextos das concepções hegemônicas e contra-hegemônicas a respeito da democracia.

Portanto, não é nossa intenção fazer uma análise exaustiva acerca do processo de construção teórica e histórica da democracia, mas nos ater aos estudos contemporâneos sobre o debate da democracia elitista e democracia participativa, de modo a indicar, sucintamente, os principais aspectos destes dois modelos.

2.2 O Modelo Teórico Representativo

2.2.1 Max Weber

Para Held (1987), um novo modelo de democracia tomou expressão de elitismo competitivo principalmente através do pensamento de Weber, o qual concebeu a democracia como um campo de testes para líderes em potencial. Tal concepção equiparou a democracia a um mercado, isto é, a um mecanismo institucional para podar

os mais fracos e colocar no poder os que têm mais competência na luta competitiva por votos e pelo próprio poder.

Weber foi bastante cético quanto ao papel do eleitorado e à extensão da participação política. Acreditava na idéia da passividade das massas como fruto do mundo moderno. Para o autor, o povo seria passivo e demonstraria falta de conhecimentos, compromissos e envolvimento na política, além de manifestar-se com certa emotividade, o que não constituiria uma base adequada para julgar ou compreender as questões políticas.

Ainda segundo Held (1987), a explicação dada por Weber sobre a passividade da massa de cidadãos é dupla: por um lado, existem poucas pessoas capazes e interessadas na política; e, por outro, apenas uma liderança competente e uma administração burocrática com sistema parlamentar (democracia plebiscitária), poderiam administrar a complexidade, os problemas e as decisões da política moderna.

Weber defendia, pois, uma democracia representativa (mais pela sua capacidade de selecionar líderes qualificados e competentes do que pela sua possibilidade de se constituir um mecanismo de extensão da participação política) e considerava a democracia direta inadequada à política moderna e à mediação das lutas entre facções.

Segundo ele, seria ingênuo acreditar que nas sociedades modernas o povo teria condição de determinar seu próprio destino político. O único traço distinto das “democracias constitucionais”, quando comparada às outras formas de dominação, era o fato de que a “democracia constitucional” possuía um sistema de eleições de seus líderes formalmente livre, ao passo que as outras formas possuíam um sistema de seleção de líderes políticos fechado nas classes governantes.

Conceitos como “vontade popular” ou “vontade genuína do povo” tornaram-se para ele uma ficção. Mommsen (1989) nos chama atenção para o conflito de posições na teoria da democracia parlamentar weberiana: existe, por um lado, o princípio da autodeterminação individual e, por outro, a convicção que todas as relações sociais são, em última instância, relações de dominação.

Mesmo os diferentes arranjos democráticos sugeridos não teriam condições de superar a dominação, ou seja, a determinação externa de uns indivíduos por outros. No máximo, a democracia poderia criar as condições ótimas nas quais as iniciativas individuais seriam sujeitas ao mínimo de restrição.

Weber reformulou, assim, a demanda pela autodeterminação do povo pelo direito de este mesmo povo escolher seus próprios líderes, de modo formalmente livre, através de arranjos institucionais que garantissem sua substituição em qualquer momento em que as massas perdessem a confiança neles.

De uma perspectiva que o autor denomina “realista”, a democracia pode, no máximo, significar dominação pelos líderes livremente eleitos que, por sua vez, agem conforme sua própria conduta. Quanto ao fato de o direito às eleições livres ser insuficiente para legitimar a autoridade democrática, Weber não considerava esta uma questão relevante, uma vez que a substância da democracia passou a residir tão-somente no direito de votar.

Weber introduz ainda a idéia de competição entre aqueles que são capazes de liderança e os que possuem uma vocação interna capaz de estabelecer objetivos para as massas. Neste processo, as técnicas plebiscitárias de demagogia e vinculação emocional das massas com os líderes constituem métodos legítimos. Em oposição ao princípio de legitimação da dominação através de um processo de formação política de baixo para cima, um princípio alternativo se auto-sustenta, qual seja, a legitimação da dominação por virtude da autoridade pessoal, baseada na qualidade carismática daqueles que possuem a vocação para liderar e governar.

Weber tenta mostrar como e porque os cidadãos nas sociedades modernas perdem o controle sobre os processos de decisão política e econômica e, assim, da possibilidade de autodeterminação do seu próprio destino. Uma vez que os líderes governarão exclusivamente segundo suas próprias responsabilidades pessoais, eles não serão vistos nem substancialmente, nem materialmente, como executores da vontade do eleitorado. Mais do que isso, a autoridade do líder apoiar-se-á na crença emocional dos votantes e de seus apoiadores e na qualificação formal do governante para a liderança.

Por isso, Weber teria definido a democracia parlamentar, no contexto de sua teoria dos três tipos puros de dominação legítima, como sendo uma variante anti-autoritária da dominação carismática: *“a democracia plebiscitária é, em seu sentido genuíno, um tipo de governo carismático que está por trás de um tipo de legitimidade que é formalmente derivado e persiste como um resultado da vontade do governado”* (Weber apud Mommsen, 1989, p.118).

O apelo ao carisma do grande político parece ser, para Weber, o único meio de assegurar um máximo de liderança política efetiva nas sociedades modernas. Ele

esperava que a combinação destes dois tipos alternativos de dominação - dominação democrática derivada do consenso de um povo soberano e uma variante específica da dominação carismática, baseada na autoridade pessoal do grande político carismático - restaurasse as condições sobre as quais a liberdade dos indivíduos pudesse ser mais do que uma mera fórmula, mesmo no interior do contexto moderno, caracterizado pelas inúmeras organizações burocráticas.

Weber também percebe os problemas derivados desta perda de liberdade para a própria democracia. Embora consciente deste processo e de seus efeitos deletérios para emancipação dos indivíduos, o sociólogo alemão não foi capaz de oferecer nenhuma saída para além daquela baseada na eleição periódica do líder carismático.

Mattos discorre sobre a visão weberiana de democracia com as seguintes considerações:

É interessante percebermos como Weber enxerga a democracia. Para ele, a participação popular se resume ao sufrágio universal. O processo é democrático somente na escolha e legitimação do governante. Não cabe ao governante atuar em função da vontade das massas que, segundo ele, são emocionais e irracionais. O sufrágio universal é muito mais uma aclamação periódica que confirma o carisma do líder escolhido. Em momento algum, identifica a participação das massas com a participação no poder. A participação das massas é importante na escolha dos líderes enquanto mais um fator de seleção de homens hábeis para conduzir a nação. (2000, p. 59)

Endossando a crítica a Weber, Held (1987) faz questionamentos pertinentes em relação à idéia da passividade das massas de Weber: como considerar o eleitorado capaz de escolher líderes e desconsiderar sua capacidade de refletir sobre questões de importância política?

Além disso, pondera o autor que a participação limitada na política, ao invés de ser fruto de uma passividade ou emotividade natural, pode resultar da falta de oportunidades de participar da política, seja porque a experimentam como algo remoto, seja porque sentem que ela não toca diretamente suas vidas; ou ainda, porque se sentem impotentes para alterar seu curso. Ainda de acordo com Held (1987), a participação no processo de tomada de decisão é muito mais extensa quando se relaciona às questões que afetam diretamente a vida das pessoas e quando elas acreditam que as decisões tomadas coletivamente podem ser realmente colocadas em prática.

2.2.2 Joseph Schumpeter

Por um longo tempo, idealizou-se que nos grandes países da era moderna o processo democrático conseguiria ocorrer de maneira correlata ao das Cidades-Estados da antiga Grécia, onde os cidadãos exerciam influência direta sobre as decisões do governo – estamos falando da democracia nos moldes clássicos, portanto!

Não obstante, pela constituição atual das sociedades, seria impossível a intervenção direta da população sobre todas as decisões administrativas que respondem por suas vidas, o que justificaria um modelo democrático concebido pela escolha que autoriza a atuação do governo. Tal restrição participativa é justificada sob a argumentação de que o mecanismo da representação beneficiaria a qualidade das escolhas, limitadas às pessoas presentes no processo decisório. O voto periódico seria, pois, o “instrumento participativo” disponibilizado para grande parte da população, enquanto apenas um seleto grupo social se candidataria à administração pública.

A soberania popular é substituída pelo reconhecimento da vitalidade que a liderança possui neste método, pois “*o método democrático é um sistema institucional para a tomada de decisões políticas no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor*”² (Schumpeter, 1984).

Schumpeter definiu como condições necessárias para o funcionamento e manutenção do método democrático a existência de “material humano” de alta qualidade nos aspectos moral e intelectual, inserido num campo de decisão política onde a liderança tolere as diferenças de opinião e atue dentro de uma estrutura administrativa especializada e independente, com os interesses voltados para os princípios constitutivos da sociedade (Schumpeter, 1984).

Entretanto, nessa teoria, a participação mais ampla não tem um papel de destaque, cabendo ao eleitorado a participação limitada ao momento da escolha de seus líderes e de discussão nas situações requeridas, de forma a manter o funcionamento eleitoral, mas sem significar uma forma de controlar os dirigentes.

Schumpeter acredita que

deve-se banir a idéia de que o povo tem opiniões definidas e racionais sobre as questões políticas, de que ele só pode concretizar tais opiniões atuando diretamente ou escolhendo representantes que executem sua vontade; e devem deixar de considerar o poder de decisão como o elemento primário da democracia. (apud Held, 1987, p. 159)

² Nas palavras do próprio Schumpeter: “*a democracia é o método para promover o bem comum através da tomada de decisões pelo próprio povo, com a intermediação dos seus representantes*” (Schumpeter apud Miguel, 2002).

Segundo tal modelo, o controle do poder decisório se mostra vinculado ao aspecto econômico e ao status social, permitindo a analogia da teoria schumpeteriana com os pressupostos de que todos somos “consumidores de bens políticos”, associados a grupos sociais com interesses convergentes e liderados por um grupo político que oferece um dirigente apto a tomar decisões racionais, necessárias e satisfatórias, disponibilizando benefícios sem permitir a submissão dos interesses privados individuais aos do grupo dirigente; em caso contrário, o eleitorado trataria de fazer a substituição por lideranças alternativas nas próximas eleições, numa luta competitiva entre as elites políticas.

Schumpeter aponta algumas condições para favorecer o êxito do “método democrático” nas grandes nações industriais. A primeira condição consiste num “material humano da política” de alta qualidade. Isto implica a disponibilidade de um bom e qualificado número de dirigentes partidários, pessoas eleitas para o parlamento e chefes do executivo. O autor afirma que a única garantia efetiva de obter políticos de qualidade está na existência de um estrato social já ligado à política como atividade por vocação (1984, p. 361-362).

A segunda condição para o sucesso da democracia é limitar o alcance efetivo da decisão política, pois caso o governo tenha o direito de tratar de todas as questões concernentes à sociedade corre-se o sério risco de produzir “aberrações legislativas” (Schumpeter, 1984, p. 363).

A terceira condição mencionada por Schumpeter é dispor dos serviços de uma burocracia bem-treinada, de boa posição, de tradição e dotada de forte senso de dever (1984, p. 365).

A quarta condição é o “Autocontrole Democrático”: o método democrático só pode funcionar adequadamente se todos os grupos importantes da sociedade estiverem dispostos a aceitar as medidas governamentais pautadas nas leis. Eleitores e parlamentares não devem tomar uma postura intransigente de oposição a toda e qualquer medida vinda do governo. (Schumpeter, 1984, p. 366-367).

Em síntese, Schumpeter compreende a democracia como um regime no qual o povo tem a oportunidade de aceitar ou recusar as pessoas designadas para governar – estes são escolhidos mediante o maior apoio junto ao eleitorado.

Por fim, segundo Schumpeter (1984), não haveria qualquer incompatibilidade entre democracia e socialismo ou capitalismo. Apesar de a democracia nascer inserida

no período em que se consolida o capitalismo, forças capitalistas vêm provocando sérios infortúnios ao método democrático. Para Schumpeter, alguns desvios do princípio da democracia estão atrelados à presença de interesses capitalistas organizados, ou seja, meios privados são freqüentemente usados para interferir no funcionamento do mecanismo da liderança competitiva. Os padrões do capitalismo impelem vários grupos da sociedade a recusar as regras do jogo democrático, colocando em risco este método político. Conforme o autor, o socialismo que funcionasse de forma a manter certa unidade no coletivo poderia se utilizar do método democrático de maneira mais eficaz do que é praticado no capitalismo.

2.2.3 Robert Dahl

Segundo Pateman (1992), Robert Dahl tinha o intuito de estabelecer um modelo teórico de caráter empírico, *“livre de valores”* e *“concentrado no sistema político democrático como um todo e baseado nas atitudes e comportamentos políticos atuais, revelados pela investigação sociológica”*.

Com o uso de métodos empíricos nos estudos sobre a realidade social, Dahl introduziu nas suas análises as conexões estabelecidas entre as elites políticas e os grupos de interesses (como as associações profissionais, de bairro e grupos religiosos), de forma a maximizar os resultados das decisões dos líderes escolhidos.

Considerando a complexidade e a pluralidade de interesses que se apresentariam, o autor também segue a definição de democracia centrada no processo de escolha eleitoral através da competitividade dos líderes políticos, acrescida pela aceitação de um número maior de grupos sociais envolvidos nas disputas políticas, formando uma Poliarquia.

Segundo essa vertente teórica, a democracia se compõe de instituições diversificadas que resultam numa intrincada rede política interligada por interesses grupais convergentes. É justamente pela composição tão diversificada de atores que a democracia consegue se manter, recorrendo à competição eleitoral para atender aos interesses dessa pluralidade que compõe a sociedade.

O problema do “tamanho”, entendido como o número de pessoas e a extensão da área territorial de uma determinada unidade, é uma preocupação constante na obra de Robert Dahl.

Em seu livro *Size and Democracy* (1973), Dahl e Edward Tufte discutem os efeitos desta categoria sobre a operacionalização da democracia moderna. Segundo os autores, a controvérsia sobre as conseqüências do tamanho para a democracia remonta aos clássicos, que defendiam uma correlação positiva entre cidades-estados pequenas e participação ativa dos cidadãos.

Quando a idéia de democracia foi deslocada para o Estado-nação, afirmam-nos Dahl e Tufte (1973), os requerimentos foram radicalmente mudados. A partir daí, apenas o Estado-nação tem a capacidade de responder plenamente às preferências dos cidadãos e, por isso, dado que este é muito grande para que os cidadãos possam participar diretamente de todas, ou mesmo da maioria das decisões, eles devem participar de forma indireta, elegendo representantes ou delegados para o processo de tomada de decisão.

Este mesmo aspecto do “tamanho” reaparece em *Democracy and Its Critics* (1989). Nele, Dahl analisa como as transformações ocorridas com a mudança do *locus* da democracia das Cidades-estado antigas para o Estado-nação mudaram as idéias e as práticas da democracia. Mostra que a mudança em termos de escala não impede de pensarmos a democracia, mas esta só é possível, nessas condições, mediante a instituição da representação política e da limitação dos mecanismos participativos característicos das sociedades antigas. Representação, extensão ilimitada, limitação da democracia participativa, diversidade, conflito político, introdução da Poliarquia, do pluralismo social e organizacional, bem como a expansão dos direitos individuais seriam as oito conseqüências apontadas pelo autor da mudança de escala ocorrida com a introdução do Estado-nação (pp. 214-220).

Ainda em *Size and Democracy* (1973), Dahl e Tufte analisam as conseqüências do “tamanho da política” tanto para o comportamento dos indivíduos quanto para o próprio sistema político mediante cinco itens: 1) a capacidade dos cidadãos de agirem com responsabilidade e competentemente na realização de seus objetivos, 2) as oportunidades disponíveis para os cidadãos participarem na vida política e seus incentivos para fazê-lo, 3) a capacidade dos cidadãos de comunicarem de forma acurada seus objetivos e preferências aos tomadores de decisão, 4) os incentivos daqueles que tomam as decisões para responderem às preferências dos cidadãos e 5) a capacidade do sistema de responder plenamente às preferências coletivas dos seus cidadãos (idem, p. 29).

O argumento da complexidade³ aparece na discussão da melhor definição de democracia neste novo contexto. Na tradição clássica, para que houvesse controle pleno das decisões políticas pelos cidadãos, seria necessário haver a participação direta dos mesmos na elaboração destas decisões. Para participarem diretamente na elaboração das decisões, o número de cidadãos, segundo os autores, deveria ser pequeno. Para que o sistema político fosse capaz de responder plenamente aos seus cidadãos, era necessário que ele fosse totalmente autônomo.

Dahl afirmará então a superioridade da representação como solução para o problema da mudança de escala. Com a introdução do Estado-nação, o tamanho impõe restrições ao requerimento da participação direta.

Em *On Democracy*, Dahl (2000) reafirma os constrangimentos que tamanho e tempo trazem para o exercício de uma democracia baseada na participação cívica. Segundo ele, “tamanho importa”! *“Ambos, números de pessoas em uma unidade política e a extensão do território têm conseqüências para a forma da democracia”* (Dahl, 2000, p.104).

Utilizando-se de uma situação hipotética⁴, Dahl (2000) afirma que, mesmo fazendo uso de meios eletrônicos para promover encontros e discussões dos cidadãos em um país territorialmente grande e com muitos cidadãos, o problema do número dos cidadãos não seria resolvido, pois *“além de um certo limite, qualquer tentativa de fazer com que os cidadãos se encontrem e engajem em uma discussão frutífera seria ridículo”* (idem, p. 106). O autor afirma, categoricamente, que as conseqüências inexoráveis do número de cidadãos e do tempo restringem as possibilidades de uma democracia participativa. Este tipo de democracia apresentaria uma série de problemas que nos impedem de pensar em outra forma de democracia que não a representativa⁵.

O problema do tamanho se interpõe, portanto, à plena vigência dos critérios normativos propostos. Dahl se pergunta, então, como nas democracias de larga escala, os cidadãos poderão efetivamente participar e controlar a agenda. A esta questão Dahl responde que *“a única solução possível, embora imperfeita, é o cidadão eleger seus*

³ Os autores definem complexidade em relação (1) ao número de variáveis que deve ser levada em conta quando procuramos entender, explicar ou predizer o comportamento de um sistema e (2) às variações que ocorrem nas relações entre estas variáveis. Assim um sistema político é mais complexo quanto maior for o número de atores com atitudes, interesses, desejos, preferências, demandas e objetivos diferentes e quanto maior for a variação entre eles (Dahl e Tufte, 1973, p. 30).

⁴ Ser um reformador democrático em um país cujo regime não é a democracia.

⁵ Dahl elabora uma “lei” do tempo e dos números: quanto mais cidadãos uma unidade democrática possuir, menos estes cidadãos poderão participar diretamente nas decisões do governo e mais eles terão de delegar autoridade aos outros (Dahl, 2000, p. 109).

representantes e mantê-los mais ou menos controlados mediante a ameaça de não os eleger na próxima eleição” (2000, p. 93).

O modelo é defendido por Dahl pela crença de ser uma forma de ampliação quantitativa e qualitativa da “participação” dos indivíduos, que se sentem aptos a mostrar sua capacidade decisória num esforço para delegar o poder.

Segundo Dahl,

as oportunidades para participação diminuem na proporção em que aumenta o tamanho do corpo de cidadãos. Embora alguns possam participar, o número máximo de cidadãos que, em uma assembléia, será capaz de se expressar por meio do discurso será muito pequeno. Os outros poderão apenas ouvir, pensar e votar. Os participantes plenos tornar-se-ão, então, representantes dos outros e, assim, mesmo em uma unidade governada por uma democracia participativa, algum tipo de sistema representativo existirá. [Nesse sentido], nada assegurará que os membros que participam plenamente serão representativos do resto. Para oferecer um sistema satisfatório de selecionar representantes, os cidadãos podem preferir eleger seu representante em eleições livres e justas. (2000, p.108)

A conclusão sobre o melhor mecanismo de se operacionalizar a democracia nas sociedades complexas, a representação política, não está dissociada, na obra de Dahl, de uma série de requisitos normativos que visam alcançar um governo verdadeiramente democrático. Segundo o autor, o cumprimento ou não destes requisitos é que diferenciará um governo democrático do outro.

Dahl (2000, p. 37-38) enumera cinco critérios que servirão de guia para a análise da qualidade da democracia. São eles: 1) participação efetiva, ou seja, todo cidadão tem de ter oportunidade igual e efetiva para expressar sua opinião sobre qualquer política pública a ser implementada; 2) voto igual (além da oportunidade igual de votar, os votos devem ter o mesmo peso no momento de decidir sobre uma política pública); 3) compreensão clara (*enlightened understanding*), ou seja, oportunidades iguais e efetivas, dentro do limite de tempo permitido, para que cada cidadão possa aprender sobre alternativas políticas relevantes e suas prováveis conseqüências; 4) controle da agenda (todo cidadão deve ter oportunidade igual e efetiva de decidir como e quais questões devem entrar na agenda) e 5) inclusão dos adultos (todo ou pelo menos a maioria dos adultos residentes devem ter todos os direitos de cidadania assegurados).

Tais critérios constituem, para Dahl, requisitos fundamentais para se operacionalizar uma efetiva inclusão política em um governo democrático e, por isso, *“tornam-se um padrão ideal extremamente útil para avaliá-lo”* (2000, p. 39). Por não

considerar possível a implantação de uma democracia nos moldes rousseauianos⁶, Dahl estabelece as condições necessárias para a eficácia democrática poliárquica baseada nesses pressupostos.

Entretanto, isto não quer dizer, como chama atenção o próprio autor, que as instituições políticas de uma democracia terão que preencher todos estes critérios. Uma democracia de larga escala deve requerer seis instituições: (1 e 2) eleições livres, justas e freqüentes dos representantes, (3) liberdade de expressão, (4) fontes alternativas de informação, (5) autonomia de associação e (6) cidadania inclusiva. Tais instituições são suficientes para constituir *“não só um novo tipo de sistema político, mas também um novo tipo de governo popular, um tipo de democracia que nunca existiu desde a inauguração da ‘democracia’ em Atenas e em Roma”*, daí a necessidade de renomeá-la.

Para este tipo moderno de democracia foi dado o nome de Poliarquia. A Poliarquia não só se diferenciaria dos tipos antigos de democracia, como também das unidades pequenas, onde os membros poderiam se reunir e decidir diretamente as políticas públicas e as leis.

Isto não significa, porém, que podemos concluir equivocadamente sobre a existência de uma “igualdade política”, com controle de poder eqüitativo entre os grupos. Essa situação não existe porque Dahl também considera que os grupos de status sócio-econômico baixos são prejudicados justamente pelo seu limitado acesso aos recursos materiais e de conhecimento, levando-os ao desinteresse, apatia e completa inatividade sobre os temas pertinentes. Segundo a teoria defendida por Dahl, a sobrevivência da democracia depende da diminuição da desigualdade econômica:

“Desigualdades de recursos políticos, de posições estratégicas e de outras coisas que implicam barganha de poder são muito grandes na ordem democrática existente, tornando plausível a teoria da dominação da minoria. A pior desigualdade não é a econômica, mas a de acesso ao conhecimento e às informações.” (Dahl apud Gonzaga, 1994, p.48).

2.3 O Modelo Teórico Participativo

2.3.1 Jürgen Habermas

⁶ Para Rousseau a liberdade política pressupõe a participação universal, devendo ser desejada individualmente a permanência na comunidade. Assim sendo, não cabe numa democracia a representação, onde a definição de “representantes do povo” atingiria fatalmente a liberdade. A verdadeira democracia é concebida como o “governo do povo”.

Jürgen Habermas reintroduziu a dimensão social no debate democrático contemporâneo, sob o argumento de que pensar a democracia como uma ruptura positiva no percurso de uma sociedade envolve discutir elementos culturais dessa mesma sociedade. Partindo das contribuições de Weber e Marx, Habermas enfatizará os dilemas estruturais e as tendências à crise de legitimação da democracia de massa.

Ao dialogar com a teoria social e com os teóricos da democracia, este autor remodela, a partir de seu conceito discursivo de democracia, o debate sobre complexidade e soberania popular.

Assim, Habermas não acata a tese da limitação da participação nas sociedades complexas. Ao contrário, a legitimidade da democracia depende, para o autor, das oportunidades de participação, no processo deliberativo, daqueles sujeitos às decisões coletivas. Dessa forma, Habermas insiste na necessidade de levarmos em conta as práticas societárias dos atores sociais, fora dos sistemas, como forma de informá-los, influenciá-los e, assim, legitimá-los.

A esse propósito, numa crítica ao pensamento de Schumpeter, Habermas afirma que

esquece-se quase por completo a idéia da soberania popular. Não se leva em consideração que a democracia trabalha a favor da autodeterminação da humanidade e que, nesse sentido, participação política e autodeterminação coincidem. O importante, portanto, é saber se a participação política promove ou não o desenvolvimento de tendências democráticas. Deve-se considerar que a participação política, além de ser um produto, é também um elemento propulsor do difícil e incerto caminho da humanidade em direção à sua própria emancipação. Com isto, evita-se o perigo de tratá-la como um fator que, ao lado de outros, garantem o equilíbrio do sistema e de reduzir democracia a simples regras de um jogo. (Habermas, 1983, p. 376)

Habermas concebe a sociedade em duas dimensões com lógicas próprias: os sistemas (burocracia estatal e mercado, regidos pelo agir instrumental), que respondem pela integração sistêmica e pela reprodução material da sociedade; e o mundo da vida (integrado pelas estruturas simbólicas da comunicação cotidiana informal e não-oficial, regidas pelo agir comunicativo orientado ao entendimento lingüístico), que assegura a integração social e a reprodução simbólica da sociedade. O problema está na colonização do mundo da vida, no desequilíbrio da relação entre as duas dimensões: quando os meios de comunicação sistêmicos (dinheiro e poder) extrapolam suas esferas próprias, passam a interferir na esfera simbólica, reificando-a.

Segundo Habermas (1984), nas sociedades capitalistas avançadas, os conflitos de classe foram institucionalizados e o mundo do trabalho foi domesticado mediante a normalização do papel de trabalhador e uma intensificação do papel de consumidor. Do

mesmo modo, no âmbito da vida política, tem-se uma pacificação mediante a “neutralização” das possibilidades de participação política abertas com a generalização do papel do cidadão e um adensamento do papel de cliente nas burocracias estatais.

Assim, da mesma forma que o resultado da normalização do trabalho alienado é o papel do consumidor, o resultado da institucionalização de um modo alienado de participação política é o papel de cliente. Ambas as alienações seriam compensadas com valores economicamente produzidos. Enquanto a reificação derivaria da colonização do mundo da vida, o “empobrecimento cultural” derivaria de uma profissionalização que produz um hiato entre desenvolvimento das culturas de experts e a infra-estrutura comunicativa da vida cotidiana.

Para Habermas, a democracia deliberativa tem então o papel de equilibrar a relação entre os sistemas e o mundo da vida: a dinâmica entre sistema e mundo da vida não pode ser deixada à simples comunicação cotidiana, impotente diante da força formal do dinheiro e do poder; precisa ser comunicação institucionalizada que, contudo, não traga consigo a carga instrumental da dominação sistêmica – a legitimação do poder político tem de advir de formas alternativas de comunicação livre.

Habermas aponta locais onde se pode apreender novos potenciais de conflito e de emancipação, que se encontram ao longo dos espaços entre o sistema e o mundo da vida. A esfera pública é apontada por Habermas como ponto de encontro e local de disputa entre os princípios divergentes de organização da sociabilidade (Avritzer, 1994).

De acordo com a própria definição habermasiana, a esfera pública⁷ pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos:

a esfera pública constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana. (Habermas, 1997, p.92).

Portanto, ao compreender essa relação, percebe-se que as instituições da sociedade civil viabilizam os discursos capazes de solucionar conflitos (formados na rede de comunicação da esfera pública privada) de interesse geral (esfera pública). Coloca-se, pois, a necessidade de tradução de questões privadas em políticas, o que é

⁷ Na verdade, a esfera pública burguesa, ligada às relações desenvolvidas no âmbito privado, só terá necessidade de definição a partir do Estado Moderno onde as funções do poder público estão separadas do espaço reservado ao domínio privado, essencialmente, apartado da família, das relações sociais de trabalho e do comércio.

permitido vislumbrar através da íntima e estreita ligação entre o pensamento público e privado. Este é veiculador de problemas sociais; aquele é detentor legítimo do poder (porque representa a vontade da maioria). Ambos são primordiais para o sucesso democrático.

Segundo Avritzer e Santos (2002b), “para Habermas, a esfera pública é um espaço no qual indivíduos – mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais – podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada”. Com isso, as ações em público permitem aos cidadãos questionar a sua exclusão de arranjos políticos por meio de um princípio de deliberação societária. Desta forma, Habermas recoloca no interior do debate da democracia um procedimentalismo social e participativo (Avritzer e Santos, 2002a).

Habermas formaliza seu modelo de democracia operacionalizada por meio de uma estratégia dual: a influência dos públicos informais da sociedade no sistema político formal mediante o fluxo comunicativo e a operação do direito.

A concepção de públicos participativos elaborada por este autor envolve quatro elementos:

- (1) a formação de mecanismos de deliberação face a face, expressão e associação livre no nível público cuja função é dar uma resposta política para os elementos específicos da cultura dominante que se tornam problemáticos;
- (2) a idéia de que os movimentos sociais e as associações voluntárias respondem questões contenciosas ao introduzirem práticas alternativas no nível público;
- (3) a preservação da complexidade administrativa e, ao mesmo tempo, a contestação sobre o acesso exclusivo dos *experts* ao fórum de tomada de decisão política. Os públicos participativos têm [também] o direito de monitorarem a implementação administrativa de suas decisões;
- (4) a vinculação de suas deliberações à tentativa de buscar formatos institucionais capazes de responder no nível institucional as questões contenciosas [que aparecem] no nível público. (Avritzer, 2002a, p.52)

2.3.2 Carole Pateman

A idéia de que deveria haver maior participação dos cidadãos nas decisões governamentais surge na década de 1960, com os movimentos estudantis e comunitários que passaram a exercer pressões políticas. A questão que se coloca na atualidade é como motivar os cidadãos para o envolvimento político.

Segundo Held (1987), foi Pateman quem apresentou uma análise mais completa sobre a extensão da esfera da participação democrática, baseada nas noções centrais

de Rosseau e J. S. Mill, entre outros. Para Pateman, a democracia participativa possibilita o desenvolvimento humano, aumenta o senso de eficácia política, reduz o senso de distanciamento dos centros de poder, mantém uma preocupação com problemas coletivos e contribui para a formação de cidadãos ativos, conhecedores e interessados pelos assuntos governamentais. A proposta democrática participativa busca resgatar a participação como um valor fundamental, um componente chave ou essencial, que implicaria o transpasse do poder político à comunidade.

Para Pateman, as eleições funcionam como

um ponto central do método democrático porque elas fornecem o mecanismo através do qual pode se dar o controle dos líderes pelos não-líderes, ou seja, os cidadãos podem exercer na prática o controle social das ações políticas por meio da escolha consciente de seus representantes. No entanto, não se deve associar o controle social apenas à participação no processo eleitoral, visto que a maioria dos cidadãos se mostra desinteressado pelo debate e acompanhamento das políticas públicas implementadas. (1992, p. 19)

De acordo com Pateman (1992), se as pessoas sabem que existem oportunidades para participação efetiva no processo de tomada de decisões, certamente elas participarão e lutarão para que sejam obedecidas as deliberações tomadas coletivamente. Por outro lado, se as pessoas forem marginalizadas e/ou mal representadas, encontrarão poucas razões para participar da vida política (Held, 1987).

Segundo Brandão (1997), Pateman acredita na participação ativa da cidadania e afirma que a participação tem uma função essencial de “pedagogia política”, pois desenvolve no indivíduo alguns atributos psicológicos, resultantes da participação e que, ao mesmo tempo, a orientam e a fortalecem. Nesta perspectiva, a participação desenvolve um senso de eficácia que torna a atuação dos indivíduos ainda mais conscientes a respeito dos limites e alcance da mesma; e desenvolve também a auto-estima e a auto-confiança em relação aos fins desejados por suas ações.

Carole Pateman (1992) argumenta que a participação mais ampla na esfera política começa necessariamente com a participação em micro-esferas da vida social.

Sua reflexão sugere um ideal de participação em que os cidadãos tenham interesse por participar de debates e deliberações políticos e também escolham aqueles que tomam decisões em prol do bem coletivo. A participação, seja ela individual ou de um grupo, dá-se ao longo do processo de tomada de decisão, por meio do voto ou escolha de líderes, regras e políticas que melhor servirão à sociedade. Neste sentido, a participação teria a função de proteger os cidadãos das decisões arbitrárias dos líderes que freqüentemente se posicionam em defesa de interesses privados.

Para Pateman (1992), o exercício da participação efetiva requer um “treinamento social” devido à falta de informação e capacitação popular quanto aos instrumentos e mecanismos legais existentes. Ela reforça a função educativa da participação ao ressaltar a importância dos cidadãos serem educados ou capacitados para exercer uma escolha responsável, em especial no que se refere ao desenvolvimento de uma consciência crítica quanto às demandas sociais e às decisões políticas. De acordo com a autora, quanto mais os indivíduos participam, mais capacitados se tornam para fazê-lo.

No desenvolvimento dessas capacidades individuais, além da oferta de informações e da transferência de conhecimento por parte dos especialistas ou técnicos, outros fatores a considerar são o ambiente político propício à transferência do conhecimento e da capacidade crítica, a capacidade das instituições locais em absorverem em sua rotina ou fluxo de trabalho uma nova perspectiva de atuação junto à comunidade, a integração das atividades produtivas locais com o conhecimento e as habilidades desenvolvidas, e o incentivo à auto-confiança e potencial de liderança dos indivíduos. A transparência e a publicidade atribuídas ao debate de problemas e propostas de ações políticas, ao processo deliberativo e de tomada de decisões, bem como ao longo da implementação das políticas públicas, são características indispensáveis para ocorrer um controle social efetivo das ações políticas e seus resultados obtidos.

As políticas devem ser adotadas visando a atender às demandas coletivas e assim buscar soluções para problemas sociais - e não como uma vitória dos interesses de grupos mais influentes no campo político. O desafio, contudo, está em promover o desenvolvimento de capacidades individuais, e, conseqüentemente, implementar inovações nas instituições locais.

Portanto, a habilidade de criar interesses em comum, mesmo diante de um conflito entre participantes com diferenças culturais, sociais, de perspectiva e interesses, é a função primordial da comunicação democrática e determina os pontos que serão posteriormente objeto de controle social das políticas públicas. A pluralidade de posições e opiniões permite aos participantes compreenderem melhor a sociedade a que pertencem, suas demandas e as possíveis conseqüências da deliberação por uma política excludente ou marcada por interesses particulares. Preservar as diferenças e ainda assim ser capaz de criar pontos comuns de interesse é a base da transformação da cultura política.

2.4 Orçamento Participativo: uma Experiência Prática que Reforça a Idéia da Democracia Direta (e Indireta)

Ao comentar sobre a chegada do Partido dos Trabalhadores ao governo de Porto Alegre, Pont (2000) afirma que uma coisa que inquietava o partido naquela cidade era a idéia de desenvolver um projeto político que transcendesse ao modelo de democracia representativa. Partindo do pressuposto de que a democracia representativa era muito melhor do que os regimes autoritários, ditatoriais, mas reconhecendo suas debilidades, é que aqueles governantes buscaram fazer algo que retomasse uma tradição histórica da humanidade, particularmente da esquerda democrática, que é a organização de um modelo democrático mais substantivo. É justamente para dar respostas a esse dilema que é criado o Orçamento Participativo.

Neste sentido, é um grande equívoco pensar o Orçamento Participativo como algo que nega a democracia representativa. A bem da verdade, o OP se coloca como uma tentativa de correção das debilidades do modelo tradicional de democracia, permeado por um processo de burocratização que afasta os cidadãos das decisões sobre questões públicas, como ressalta Pires:

O Orçamento Participativo representa mais um passo no sentido do aperfeiçoamento político. Nele não somente os parlamentares devem participar das decisões sobre finanças e políticas públicas: a população organizada, a sociedade civil assume papel ativo, passa a ser agente e não mero paciente. Ocorre uma radicalização democrática. Nessa passagem, a democracia passa a ser encarada não só como meio para atingir o fim de melhor alocação de recursos, mas também como fim em si mesma. (2001, p. 43)

Neste processo em que estão envolvidos governo, tentado a fazer valer seu ponto de vista, e sociedade civil, tentada a pensar que os recursos são sempre suficientes para dar conta de todas as demandas, a organização do Orçamento Participativo surge como uma idéia capaz de disputar a hegemonia com a visão tradicional de governo cuja legitimação é dada exclusivamente pelo voto e pela utilização da técnica.

Souza coloca que

O Orçamento Participativo combina a democracia direta com a democracia representativa, uma conquista a ser preservada e qualificada. A escolha periódica de representantes é necessária, mas insuficiente, no processo de aprofundamento da democracia; é preciso combiná-la com as mais variadas formas de democracia direta, onde o cidadão possa não só participar da gestão pública, mas também controlar o Estado. (2001, p.28)

Naturalmente, o OP não representa a única forma de participação cidadã na definição das políticas públicas locais, mas uma metodologia de participação que

organiza o orçamento anual do município e articula esta dimensão com outras políticas locais, também construídas com o envolvimento da população.

O Orçamento Participativo surge, portanto, em um novo plano político administrativo, onde o interesse e participação social nas decisões da administração pública são fatores relevantes à conquista da democracia direta. As experiências do Orçamento Participativo, segundo apresentam Ribeiro e Grazia (2003), expandem-se com sucesso nos municípios onde são implantadas, proporcionando, além do caráter democrático, uma nova visão de organização popular e formação de lideranças comunitárias.

Ao comentar sobre a tomada de decisão no Orçamento Participativo, Fedozzi chama a atenção para os critérios objetivos, impessoais e universais. Segundo este autor, neste projeto

há um evidente sentido utilitário na aplicação desse tipo de método, o qual tende para a confecção de um orçamento mais realista, determinando assim uma racionalidade no processo de orçamentação com resultados superiores às técnicas convencionais, às quais geralmente resultam em orçamentos formalistas, distantes das decisões “reais” tomadas pelos governos. (2001, p 155)

Estes critérios objetivos e impessoais possibilitaram a organização de um processo de elaboração do orçamento e, conseqüentemente, dos investimentos públicos muito mais democráticos, pois abre espaços à participação da comunidade das diferentes regiões da cidade, quando são levantadas as suas demandas locais e regionais em contraposição às demandas de outras localidades e regiões, saindo deste espaço a elaboração de um Plano de Investimento que é uma espécie de síntese das demandas reais da cidade.

Tal processo tem gerado várias tensões com o modelo tradicional e tecnoburocrático, pois ataca sobremaneira o poder de setores da burocracia do Estado, visto que no modelo tradicional de administração a tecnoburocracia estatal detém o monopólio do saber técnico, das informações e procedimentos administrativos, onde prevalece o segredo burocrático e certas linguagens cifradas (códigos urbanos, leis orçamentárias, etc.).

Segundo Fedozzi,

a racionalização política empreendida pelo Orçamento Participativo de Porto Alegre, através das regras de participação e do método de definição dos recursos de investimentos, indica um padrão de interação Estado/sociedade que estabelece obstáculos objetivos, tanto as formas usuais de utilização pessoal e/ou privada dos bens públicos, como ao acesso clientelista aos recursos públicos do município. (2001, p. 159)

Aliás, os conflitos gerados com o poder legislativo, a partir da implementação do Orçamento Participativo, ocorrem justamente por conta deste processo que acaba por quebrar a tradicional troca de favores e barganhas políticas entre os vereadores e a comunidade, visto que no modelo tradicional os vereadores serviam de ponte entre as demandas da comunidade e os órgãos governamentais, mecanismo que os garantem no poder, pois os legitima junto à comunidade.

Com a adoção do OP, não há como negar que não tenha havido uma crise de legitimidade dos vereadores que se especializaram em exercer seus mandatos baseados na política tradicional. Isto tem levado a muitos choques entre a sociedade civil e os vereadores descontentes com o processo, o que leva muitos conselheiros a fazer um questionamento equivocado sobre a importância política das instituições legislativas para a democracia.

Em que pese essas dificuldades de relacionamento com o legislativo, que têm gerado posicionamentos equivocados de ambos os lados, a experiência do Orçamento Participativo parece ter contribuído para a retomada de um debate democrático participacionista, algo que pode ser analisado como uma instituição democrática da “esfera pública”, pois possibilita a implementação de um poder visível, em contrapartida ao poder invisível que detém o poder da tecnoburocracia estatal. Esfera pública reconhecida pela sociedade civil, principalmente, pelo processo de prestação de contas (*accountability*), visto como de fundamental importância à continuidade de sua participação do processo.

Segundo Fedozzi

No caso da experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre, um dos aspectos que enseja a constituição de uma esfera pública de mediação institucional está no fato de que as regras do jogo participatório pressupõem uma regularidade e, portanto, uma previsibilidade do processo, no qual a *accountability* é parte integrante, previsível e obrigatória da própria estrutura de legitimação da gestão do orçamento. (2001, p. 168)

Caracterizando o modelo democrático instituído com o Orçamento Participativo, Fedozzi (2001) afirma que este “*criou um modelo de participação ampliada ou neocorporativista, no qual a população tem a capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, das definições das macroprioridades, das diretrizes e da formulação, reestruturação ou implementação de programas e políticas públicas*”. Nestes modelos há a criação de canais específicos de que surgem mediante estas consultas. Isto predomina em todas as experiências estudadas nesta pesquisa.

Analisando comparativamente o orçamento tradicional e o Orçamento Participativo, Pont afirma que:

O Orçamento Participativo altera radicalmente esse quadro, ao se converter em um orçamento – programa, tornando a decisão da população independente da vontade subjetiva das autoridades constitucionais, do secretário, do lobby, da manchete do jornal, que exige isto, exige aquilo. Por quê? Porque o compromisso está tomado e toda a comunidade que participou do processo sobre exatamente qual a obra que foi decidida, qual a sua localização, qual a metragem, qual o volume, quanto custa e como isto está inserido na projeção, na estimativa de receita e despesa do poder público. (2000, p. 88).

2.5 As “Democracias” e o Capitalismo

A familiaridade com que a expressão “democracia representativa” é recebida não deve obscurecer o fato de que ela traz consigo uma contradição. Trata-se, com efeito, de um governo do povo no qual este não estará presente no processo de tomada de decisões. É possível observar que a construção de uma ordem democrática, qualquer que seja ela, coloca uma série de desafios, como a relação entre as preferências individuais e uma hipotética “vontade coletiva”; a capacidade diferenciada que os indivíduos têm de determinar seus próprios interesses, de acordo com os recursos materiais e cognitivos de que dispõem (ou seja, o fato de que a igualdade formal de acesso às decisões não resolve os problemas colocados pelas desigualdades reais que existem na sociedade); ou, ainda, a possibilidade de manipulação da determinação da “vontade coletiva”⁸.

Isto posto, Boaventura de Sousa Santos defenderá uma articulação entre democracia representativa e democracia participativa, assumindo esta última uma dinâmica mais promissora na defesa de interesses de grupos mais vulneráveis socialmente, tendo como contexto, iniciativas locais:

o modelo hegemônico de democracia (democracia liberal, representativa), apesar de globalmente triunfante, não garante mais que uma democracia de baixa intensidade baseada na privatização do bem público por elites mais ou menos restritas, na distância crescente entre representantes e representados e em uma inclusão política abstrata feita de exclusão social. Paralelamente a este modelo hegemônico de democracia sempre existiram outros modelos, como a democracia participativa ou a democracia popular, apesar de marginalizados ou desacreditados. Em tempos recentes, (...) a democracia participativa tem assumido nova dinâmica, protagonizada por comunidades e grupos sociais

⁸ A declaração do mega-especulador financeiro George Soros diante das eleições presidenciais do Brasil em 2002 não poderia ser mais significativa, quando afirmou que “os brasileiros podem até escolher o presidente que quiserem, mas as decisões que lhes dizem respeito serão tomadas fora do país”. In: Barros, Roberto. **Lutas sociais, neoliberalismo e limites democráticos no Brasil: Gênese, Desenvolvimento e Perspectivas da Campanha (Inter)Nacional contra a ALCA**. Informe final del concurso: Poder y nuevas experiencias democráticas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. 2004.

subalternos em luta contra a exclusão social e a trivialização da cidadania, mobilizados pela aspiração de contratos sociais mais inclusivos e de democracia de mais alta intensidade. Trata-se de iniciativas locais, em contextos rurais ou urbanos, em diferentes partes do mundo, e que crescentemente vão desenvolvendo vínculos de interconhecimento e de interação com iniciativas paralelas... (2002, p.32).

Segundo Avritzer e Santos (2007), existem duas formas de combinação entre democracia participativa e democracia representativa: coexistência e complementaridade. A primeira implica uma convivência, em vários níveis, das diversas formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. A democracia representativa no âmbito nacional e/ou subnacional coexiste com a democracia participativa no nível local.

A segunda forma, a complementaridade, pressupõe o reconhecimento pelo governo de que a participação social e as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação do modelo de democracia representativa. Sendo assim, o objetivo é associar, ao processo de fortalecimento de democracia local, formas de renovação cultural incorporadas a uma discussão democrática que insira questões que têm como pressuposto a inclusão social.

Segundo Borón (2000), a questão da justiça social expressa o acesso aos direitos de cidadania: o direito à moradia, à saúde, à educação, à cultura, ao transporte, ao trabalho, à seguridade e ao meio ambiente. Isso significa que a democracia não pode ser efetiva sem um mínimo de justiça social, mesmo considerando que esse mínimo é estabelecido de forma historicamente variável. Em outras palavras, como afirma Borón, para que uma determinada ordem política seja considerada democrática e possa se consolidar como tal, é absolutamente necessário um certo nível de igualdade social.

Com efeito, os países com regimes capitalistas democráticos têm-se mostrado historicamente limitados nas possibilidades de transformação democrática, na medida em que se fundam em estruturas econômicas e em um sistema de relações sociais produtores de desigualdades, baseados na venda da força de trabalho como mercadoria, de forma a garantir sua mera reprodução.

Mesmo as democracias capitalistas mais desenvolvidas apresentam grandes limitações na garantia universal dos direitos de cidadania, e, até nesse caso, pode-se dizer que os patamares mínimos de justiça que incorporaram foram alcançados com base em relações assimétricas no âmbito internacional. Hoje, mais do que nunca, verificam-se limites institucionais dos regimes em vigor, tendências para o aumento das

desigualdades e da exclusão social e a distribuição desigual do acesso a direitos e liberdades entre os diferentes setores da população.

Neste sentido, Borón (2000, p. 162) salienta que “*a democracia como forma de organização do poder social no espaço público é inseparável da estrutura econômico-social sobre a qual dito poder sustenta*”.

Nesse mesmo sentido, cabe aqui trazer uma crítica feita por Saes, ao analisar as teses liberais progressistas e de esquerda sobre a viabilidade da democracia participativa na sociedade capitalista. O autor sugere que um grande e persistente obstáculo barra a escalada participativa das massas: a distribuição cronicamente desigual dos recursos políticos entre as classes sociais na sociedade capitalista, que produz efeitos não só no plano macro-político como também no plano micro-político:

É verdade que as massas trabalhadoras têm logrado aqui ou ali, de forma variável, alcançar alguma capacidade de intervenção na gestão de empresas capitalistas ou de unidades políticas locais. Todavia, a carência de recursos políticos faz com que a intervenção das massas na gestão dessa esfera micro-social seja periférica, marginal e secundária. Não se deveria, portanto, alçar tal intervenção à condição de participação efetiva na definição dos objetivos gerais e das metas estratégicas das instituições econômicas e políticas locais. (...) é possível que, numa municipalidade de um Estado capitalista, a comunidade seja chamada a opinar sobre as dimensões relativas dos diferentes gastos em políticas sociais; todavia, a sua intervenção ocorrerá dentro dos limites fixados pela linha geral de ação administrativa do governo local. (...) É talvez por isso que Pateman, numa passagem isolada, reconhece inadvertidamente - e em contradição com a linha geral do texto - que a destruição prévia da distribuição desigual de recursos políticos é condição necessária para a participação da maioria social nos processos micro-decisórios e macro-decisórios. Ou seja: a igualdade econômica seria a condição geral para a efetiva participação igual de todos na política. Ora, qualquer variante de ‘democracia econômica’ é insuscetível de se concretizar numa sociedade capitalista, que evolui sempre na direção de uma crescente concentração e centralização do capital. Isso significa que a instauração da condição geral indispensável à concretização da participação política da maioria social implica a superação do modelo capitalista de sociedade. Noutras palavras: uma cidadania plena e ilimitada, conforme com as exigências ideológicas subjacentes ao conceito apresentado por Marshall, situa-se além do horizonte da sociedade capitalista e das suas instituições políticas. (2000, p. 27)

Como se vê, Saes e Dahl (pág. 24) parecem partir de uma constatação comum ao criticar o modelo deliberativo, qual seja, a de reconhecer que as desigualdades são um obstáculo à democracia participativa. As respostas apresentadas pelos autores a esse problema, no entanto, divergem claramente, à medida que o primeiro defende, como solução, a superação da sociedade capitalista, enquanto o segundo prega a implementação de uma prática representativa, “tornando plausível a teoria da dominação da minoria”.

3. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 Considerações preliminares

O verbete cidadania tem-se tornado cada vez mais comum no discurso de políticos, comunicadores, educadores, sociólogos e uma série de outros agentes que, de alguma maneira, mostram-se preocupados com os rumos da sociedade. Em vários casos, entretanto, este vocábulo aparece num contexto que se desvia do seu estrito sentido. Atualmente é comum o emprego da palavra cidadania para se referir a direitos humanos, ou direitos do consumidor, utilizando-se o termo cidadão para um indivíduo qualquer, desconhecido.

De fato, compreende-se a mistura de significados. É que a própria história da cidadania confunde-se com a história dos direitos humanos, a história das lutas de diferentes povos para a afirmação de seus valores éticos, como a liberdade, a dignidade e a igualdade de todos os humanos indistintamente. Há, em tese, um relacionamento entre cidadania e luta por justiça, por democracia e outros direitos fundamentais que garantem condições dignas de sobrevivência, embora, como vimos no início do capítulo anterior, o surgimento histórico do termo tenha ocorrido num contexto distinto do atualmente difundido.

A visão clássica sobre cidadania foi colocada por T. H. Marshall, tomando por base os países onde, segundo o autor, desenvolveu-se a democracia de uma forma mais completa. Para Marshall (1998), tais direitos surgiram de forma seqüencial e gradativa, iniciando-se com os direitos civis durante o século XVIII. Assegurados estes, o passo seguinte foi a conquista dos direitos políticos durante século XIX, seguindo-se a implantação dos direitos sociais no século XX, no bojo da social-democracia. Como se pode observar pelas datas, a construção da cidadania foi um processo gradativo e lento, tanto na maioria dos países da Europa Ocidental como nos Estados Unidos.

Segundo Pinho (1997), o processo de construção da cidadania no Brasil, no entanto, tem características peculiares que se baseiam na história da consolidação dos direitos no ordenamento jurídico. Essa peculiaridade se situa na emergência de direitos sociais antes dos políticos e no frágil desenvolvimento dos direitos civis em função de uma escravidão duradoura, cujos efeitos se fazem sentir até os dias de hoje, em um Estado patrimonialista⁹ e que resiste a mudanças estruturais.

⁹ De acordo com Silva (2002), a dificuldade de se estabelecer canais verdadeiramente democráticos deve-se, pois, ao fato de que a democracia no Brasil está profundamente marcada pelos traços

Para tanto, inicialmente procedeu-se a um breve esboço histórico da trajetória da participação popular no Brasil. Posteriormente, foi feito um levantamento dos dispositivos inseridos na Constituição Federal de 1988 que se relacionam ao tema. Ademais, são apresentados diversos dispositivos infraconstitucionais relativos à cidadania, à participação e ao controle social da administração pública, os quais derivam dos princípios básicos consignados no próprio texto constitucional. Naturalmente, em virtude sua extensa quantidade, não se pretende elencar a totalidade de leis que versam sobre o assunto em nosso país.

Por fim, trazemos algumas considerações sobre a aplicabilidade e a eficácia de tais mandamentos ao longo da década de 1990, num contexto de descentralização de políticas públicas e emergência da ideologia neoliberal no Brasil.

3.2 Trajetória da participação popular no Brasil

Embora a década de 1980 seja o marco temporal no que se refere à discussão e expansão da democracia participativa no Brasil, é importante destacar que já no final dos anos 1970 surgiram experiências de gestão pública de caráter participativo, como é o caso de Lages (SC), Boa Esperança (ES), e Piracicaba (SP), conforme aponta Lüchmann (2002).

A partir da década de 70 do século passado, emergiram em nosso país movimentos em defesa da participação popular na administração pública, e sua atuação estava relacionada com pressões pela redemocratização política, em oposição ao Estado de exceção então vigente. Esforços de descentralização administrativa já ocorriam nesse período, e experiências envolvendo a participação popular na definição do orçamento municipal começavam a surgir com a atuação de diversos movimentos sociais. É já a partir da segunda metade dessa década que se verifica o surgimento de movimentos sociais e de novos atores frente às possibilidades concretas de intervir na definição de políticas públicas no plano local.

Segundo Avritzer (2002a), ainda nos anos 70, começa a ocorrer no país o que se convencionou chamar de surgimento de uma sociedade civil autônoma e democrática, decorrente de diversos fenômenos, como: um crescimento das associações civis, principalmente das associações comunitárias; uma reavaliação da idéia de direitos; a

defesa da idéia de autonomia organizacional em relação ao Estado; e a defesa de formas públicas de formulação de demandas e de negociação com o Estado.

De acordo com Avritzer e Santos (2002b), as experiências mais significativas de mudança na forma de democracia têm sua gênese nos movimentos sociais que questionam os processos de exclusão social a partir de ações que geram novas formas de controle do governo pelos cidadãos. A luta por uma democracia participativa tem sua gênese na emergência dos movimentos reivindicatórios, como os promovidos pelas associações de moradores e por grupos católicos ligados à “Igreja Popular”.

Simões destaca os movimentos populares dos anos 70 como a “gestação do ideário participativo”:

Para os ativistas católicos, a participação era um direito de intervir na tomada de decisões, bem como uma forma de realização pessoal. Participar significava, nessa perspectiva, engajar-se na causa da justiça social, a fim de despertar a consciência das populações oprimidas para a reflexão sobre suas próprias condições de vida e para a proposição de alternativas de solução de seus principais problemas. (1992, p. 41)

Ao lado dessas manifestações, surgiram também associações de profissionais da classe média, grupos ecológicos, o novo sindicalismo¹⁰, movimentos feministas¹¹ etc.

¹⁰ O movimento operário e sindical brasileiro teve, no final dos anos setenta, um momento de extrema importância para sua história. Após o impacto promovido pelo golpe militar de 1964, que lhe havia deixado pouco ou quase nenhum espaço de manobra, um sindicalismo de corte progressista emergiu cobrando a ampliação dos espaços para a representação dos interesses da classe trabalhadora. As práticas propostas pelo “novo sindicalismo” devem ser entendidas como uma negação do que se havia feito no período anterior ao golpe militar de 1964. Ao *velho sindicalismo*, dito *populista*, deixava-se a pecha do distanciamento das bases e do pouco empenho reivindicativo dos interesses imediatos da classe trabalhadora, em detrimento da participação nos arranjos políticos mais amplos. Ele seria responsável pelo atrelamento do movimento dos trabalhadores aos estreitos liames da estrutura sindical corporativa, tornando-o mero apêndice do jogo de dominação das elites. O “novo sindicalismo”, ao contrário, agregava uma série de forças distintas entre si, mas que tinham em comum o posicionamento contrário àqueles setores tidos como *reformistas* e/ou *pelegos* e que, segundo sua visão, através de um sindicalismo de *colaboração de classes*, entravavam o desenvolvimento da luta dos trabalhadores em busca de suas reivindicações. O “novo sindicalismo” se caracterizaria, dentre outros aspectos, por uma dedicação prioritária às reivindicações imediatas da classe, ainda que com impactos no campo político (daí o surgimento do próprio PT); uma proximidade maior à sua base de representação e um confronto com a estrutura sindical corporativa, tendo em vista as limitações dos representantes dos trabalhadores na busca de reivindicações. O discurso deste “novo sindicalismo” com relação aos patrões, ao Estado e à legislação caracterizou-se pela radicalização que explicitava, no caso dos patrões, o combate à intransigência dos empresários e às agruras no interior fabril; e, no caso do Estado e das leis, trouxe à tona as desconfianças em um Estado autoritário que em muito pouco (ou em nada) se esforçou para criar vínculos com os trabalhadores - ao contrário, impunha-lhes mais controle, repressão e “arrocho salarial”. Esta postura, discursiva e prática, que incluía também outras possibilidades de matizes, auxiliaram no forjar de uma nova identidade (Nascimento, 1993 e Furtado, 1996).

¹¹ Esse momento do feminismo nasce na América Latina nos anos 70 em meio ao autoritarismo e a repressão dos regimes militares dominantes e das falsas democracias claramente autoritárias. Surge como conseqüência da resistência das mulheres à ditadura militar, por conseguinte, intrinsecamente ligado aos movimentos de oposição que lhe deram uma especificidade determinante, sob o impacto do movimento feminista internacional e como conseqüência do processo de modernização que implicou uma maior incorporação das mulheres no mercado de trabalho e uma ampliação do sistema educacional. O feminismo ressurgiu, pois, no contexto dos movimentos contestatórios dos anos 70, e em torno da

Segundo Avritzer apud Faria (1996), foi contrariando intenções do poder autoritário que esses movimentos surgiram e desafiaram a forma de modernização do país. Dentre as variadas demandas, encontravam-se tanto reivindicações de caráter tópico - como a melhoria de condições locais de vida - até demandas de natureza mais abrangente - defesa dos direitos humanos, anistia e extensão dos direitos de cidadania etc.

Segundo Diniz e Boschi (1989, p. 43), pode-se afirmar que tais movimentos emergiram tanto como *“manifestações de massa esporádicas e não estruturadas, [assim] como formatos mais organizados centrados nos locais de moradia, para interesses ligados a serviços urbanos e bens de consumo coletivo, passando por coletividades aglutinadas ao redor de atributos como sexo e raça, além dos movimentos de cunho religioso e movimentos de defesa do meio ambiente”*.

A participação popular foi incluída com destaque no repertório dos discursos de oposição ao regime autoritário e converteu-se no grande objetivo de alguns governos democráticos estaduais e municipais eleitos em 1982 (Simões, 1992).

A partir dos anos 1980, a emergência de novos atores sociais no cenário político brasileiro, comprometidos com a democracia e o resgate da cidadania, fez brotar um novo ideário de gestão pública, onde são contemplados aspectos como a descentralização do poder, a democratização, articulações entre global e local, enfim, uma série de condicionantes novos como parâmetros de uma administração pública que se propunha moderna e eficiente.

Abriram-se arenas alternativas de intermediação de interesses que, ao se relacionarem diretamente com a burocracia estatal, a exemplo dos fóruns populares de programas específicos, consolidavam novos canais para a participação social. Mediante atuações específicas, conselhos setoriais e as instâncias de orçamento participativo passaram a ocupar espaço na gestão dos municípios e dos estados e a constituir o foco de atenção dos estudiosos.

afirmação de que o *“pessoal é político”*, pensado não apenas como uma bandeira de luta mobilizadora, mas como um questionamento profundo dos parâmetros conceituais do político. Vai, portanto, romper com os limites do conceito de “político”, até então identificado pela teoria política com o âmbito das relações sociais que aí acontecem. Ao afirmar que “o pessoal é político”, o feminismo traz para o espaço da discussão política as questões até então vistas e tratadas como específicas do privado, quebrando a dicotomia público *versus* privado, base de todo o pensamento liberal sobre as especificidades da política e do poder político. Sua força está em recolocar a forma de entender a política e o poder, de questionar o conteúdo formal que se atribuiu ao poder a às formas em que é exercido. Distingue-se dos outros movimentos por defender os interesses de gênero das mulheres, por questionar os sistemas culturais e políticos construídos a partir dos papéis de gênero historicamente atribuídos às mulheres, pela definição da sua autonomia em relação a outros movimentos, organizações e o Estado e pelo princípio organizativo da horizontalidade, isto é, da não existência de esferas de decisões hierarquizadas (Álvarez, 1990, p.23).

Neste contexto, possibilitou-se a implantação de modelos de gestão baseados em experiências de democratização das relações entre Estado e sociedade civil, a partir da ampliação da participação dos cidadãos no processo decisório da coisa pública.

Nestes termos, o processo de democratização significa a ampliação e a qualificação dos espaços públicos de discussão e de tomada de decisão. Segundo Lüchmann este processo implica, de maneira geral,

não apenas no fortalecimento do associativismo civil, no sentido da criação de uma multiplicidade de atores coletivos que se articulam, discutem, questionam temas e problemas na esfera pública, como também no fortalecimento do Estado, no sentido de direcioná-lo para efetivação da cidadania e da justiça social, através da oportunização e da ampliação de espaços ocupados por uma multiplicidade de sujeitos com poder de decisão. (2002, p. 97)

Com o processo de abertura política ressurgiu, no país, a discussão sobre democracia ligada à idéia de maior participação popular, enquanto exercício da cidadania ativa, ou seja, *“aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política no processo das decisões de interesse público”* (Mussoi, 1999, p. 17).

Com a redemocratização, a partir de 1985, a maior participação no Estado, fruto dessa pressão de diversos movimentos sociais, restaria formalmente garantida no texto constitucional de 1988. As ações do Estado voltaram-se, ao menos no discurso, para a restauração da cidadania por meio da descentralização e da desconcentração da atuação administrativa com o objetivo de situar a decisão pública próxima ao local da ação, garantindo maior efetividade às políticas e programas sociais.

Segundo Benevides (1991), desde o início de 1985, as organizações voltadas para o processo constituinte, formadas em torno de vários segmentos societários, buscavam assegurar mecanismos diretos de participação na elaboração da Carta Constitucional. Organizados em vários estados e municípios, os movimentos pró-participação popular na Constituinte conseguiram assegurar na Constituição alguns princípios fundamentais da democracia direta e semidireta como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular de leis. Assim, no período de construção da nova Constituição Federal brasileira, podemos observar uma ampla mobilização e participação dos vários movimentos sociais no processo constituinte, com o objetivo de reivindicar a participação popular na formulação, deliberação e controle das políticas públicas.

De acordo com Gohn, ao final dos anos 1980, parcelas da oposição política ligadas a partidos de esquerda ascenderam ao poder em várias cidades e em alguns estados, possibilitando a requalificação da temática da participação em outras dimensões, que dizem respeito ao

aprofundamento da democracia; à construção de um novo paradigma; às ações coletivas baseadas na categoria da cidadania; e à construção de novos espaços da participação, lastreados não em estruturas físicas, mas em relações sociais novas que se colocam entre o público e o privado, originando o público não-estatal. (2001, p. 56)

Em 1988, a vitória do Partido dos Trabalhadores em diversos municípios brasileiros possibilitou a institucionalização daquilo que vinha sendo o discurso histórico da legenda: a democratização da gestão pública através da valorização da participação política. A maioria das administrações petistas implementou uma série de programas que envolviam a participação da população, dos quais a experiência mais bem sucedida tem sido o Orçamento Participativo.

Desta forma, a participação neste período passa a caracterizar-se pelo crescimento do poder de mobilização da sociedade civil, com o objetivo de aumentar a participação sistemática dos cidadãos organizados em movimentos sociais impelidos por princípios não meramente corporativos, integrando espaços de discussão e de negociação, no âmbito da definição de demandas públicas e de sua problematização (Laranjeira, 1996).

Assim, surgem propostas direcionadas para garantir a participação da população na tomada de decisões governamentais e no controle e fiscalização dos recursos públicos.

Calderón e Chaia, reportando-se à Constituição Federal de 1988, verificam que a participação popular passa a ser considerada um princípio democrático. Segundo os autores,

a Carta Magna está imbuída de uma ideologia participacionista, não só pela inclusão de mecanismos de participação direta, como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular, mas também porque, ao longo do texto constitucional foram abertas brechas para a participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais. (2002, p. 37)

Neste sentido, a nova Constituição Federal trouxe muitos avanços e desafios no que diz respeito às novas interlocuções entre o Estado e a sociedade civil, que passa a trazer a nova lógica da participação, pelo menos textualmente.

É nesse momento que a participação tem uma tendência à institucionalização. Surge, em decorrência disso, estruturas de representação criadas pelo arcabouço

jurídico-institucional do Estado, compostas por representantes eleitos pela comunidade para participarem na reformulação e implementação das políticas públicas. Emerge a idéia de criação dos Conselhos que possibilita a presença da sociedade civil na gestão pública, onde os representantes da sociedade civil, juntamente com os representantes do poder público, definem as prioridades a serem implementadas e controlam e fiscalizam a ação do Executivo.

Não obstante tudo isso, a democratização brasileira envolveu, simultaneamente, grandes doses de continuidade política misturadas com algumas doses de inovação democrática, ou seja, apesar do surgimento dos primeiros indícios de organização social, as elites hegemônicas detentoras do poder continuaram a manter o controle sobre o sistema político (Avritzer, 2002a).

De acordo com Avritzer (1994), análises sobre o funcionamento da democracia brasileira desde 1985 apontam para as seguintes características: a persistência de um comportamento não-democrático das elites políticas com base em práticas patrimonialistas ou corporativistas; a dissociação entre as práticas políticas democráticas no nível da institucionalidade política e a continuidade de práticas não-democráticas no nível local; e a recusa da cidadania civil e social, que expressaria a rejeição ou desconhecimento dos avanços constitucionais nesse campo, assim como a impossibilidade de um pacto social.

A modernização pela qual passou o Brasil, juntamente com os demais países nos quais o autoritarismo prevaleceu até meados dos anos 1980, implicou a adoção de práticas e técnicas autoritárias no nível do Estado, sem um desenvolvimento dos mecanismos de controle por parte da sociedade sobre as instâncias estatais nas quais tais práticas se consolidaram (Avritzer, 1996).

Segundo Nogueira,

o inegável avanço no sentido da democracia política registrado ao longo dos anos 80 e 90 encontrou seu limite na precária politização da sociedade, na dificuldade que tiveram seus setores mais mobilizados de passar da reivindicação econômico-corporativa para o plano da política estatal, armando uma ponte entre sociedade civil e o Estado. (1999, p. 84)

A democratização brasileira permaneceu com resquícios do modelo político anterior: houve, não apenas uma continuidade em termos de atores, mas também uma continuidade em termos de políticas, dentre elas o clientelismo, que não foi apenas mantido, mas também reforçado¹² (Avritzer, 2002a).

¹² Retomaremos esta discussão no Capítulo 6.

Diversos autores apontaram o caráter restrito desta experiência, uma vez que ela se dava no âmbito de poucas agências públicas, limitando-se às atividades práticas de implementação sem envolver a definição global de prioridades. Isto é, propiciava a participação de pessoas ou grupos diretamente afetados pelos programas, gerando, em alguns casos, competição na atuação das entidades de base por recursos escassos - não chegava, portanto, a obstacularizar o jogo clientelista (Cardoso, 1988; Somarriba, 1992).

Neste sentido, surge um contexto político em que passa a haver um conflito entre continuidade e renovação, no nível das práticas dos atores sociais. Diante deste contexto, Avritzer (2002a) passa a supor a existência de duas culturas políticas no país: uma cultura democrática vinculada aos movimentos sociais e civis “democratizadores”, que se entrelaça com uma outra cultura, não-democrática, predominante em nosso processo de modernização, que persiste com práticas tradicionais.

A trajetória dos movimentos sociais aponta, portanto, avanços e recuos no seu processo de reconhecimento enquanto um ator autônomo frente ao estado. Estudiosos do tema afirmam que, embora o movimento tenha conseguido criar espaços com forte grau de mobilização, forçando seu reconhecimento enquanto um fator importante no processo de democratização do país e contribuindo para flexibilizar a estrutura corporativa tradicional, esta acabou sendo mantida em suas linhas principais (Almeida, 1996; Diniz, 1997).

3.3 A Constituição de 1988

A Constituição Federal promulgada em 1988 consagrou, já em seu primeiro artigo, a República Federativa do Brasil como Estado Democrático de Direito fundamentado, dentre outros, nos valores da cidadania (inciso II). Além disso, nos termos do parágrafo único do mesmo artigo, afirma-se que “*todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente*”.

Essas disposições introdutórias de nossa Magna Carta anunciam o espírito por ela inaugurado, qual seja, o de estimular uma maior participação popular e controle social da *res publica*. Isto posto, foram relacionados alguns dos dispositivos constitucionais os quais consideramos de importância singular:

Art. 5º, XXXIII: todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (...)

Art. 5º, XXXIV: são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder, e a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal; (...)

Art. 5º, LXXII: conceder-se-á "habeas-data" para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; e para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo; (...)

Art. 5º, LXXIII: qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (...)

Art. 5º, LXXVII: são gratuitas as ações de "habeas-corpus" e "habeas-data", e, na forma da lei, os atos necessários ao exercício da cidadania; (...)

Art. 10: é assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação; (...)

Art. 29, XII: o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: cooperação das associações representativas no planejamento municipal; (...)

Art. 31, §3º: as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei; (...)

Art. 37: a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência; (...)

Art. 37, §1º: a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos; (...)

Art. 37, §3º: a lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; e a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública; (...)

Art. 58, §2º, II: o Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil; (...)

Art. 70, parágrafo único: prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária; (...)

Art. 74, §2º: qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União; (...)

Art. 162: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município; (...)

Art. 194, parágrafo único, IV: a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados; (...)

Art. 198, III: as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: participação da comunidade; (...)

Art. 216, §1º: o Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação; (...)

Art. 216, §2º: cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem; (...)

Art. 225, §1º, IV: todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade.

Em suma, os artigos apresentados neste tópico podem ser esquematicamente separados em três grupos: (1) os que constituem normas programáticas do texto constitucional, ou seja, linhas de atuação desejáveis por parte do Estado frente aos administrados em geral¹³, (2) aqueles que apenas garantem ao cidadão um direito subjetivo de obter informação do poder público quando julgue oportuno ou se sinta prejudicado, os quais demandam alguma ação administrativa ou judicial¹⁴; e, finalmente

¹³ Constituição Federal, artigos 29, XII, 37, §1º e §3º, 194, parágrafo único, IV, 198, III, e 216, §1º.

¹⁴ artigo 5º, XXXIII, XXXIV, LXXII, da Constituição Federal.

(3) aqueles que efetivamente impõem ao gestor governamental a obrigação de tornar públicas determinadas informações, independente de qualquer provocação¹⁵.

Para Pereira (1999), mesmo considerando alguns avanços da Constituição de 1988, constata-se que a participação da sociedade no esforço de aumentar a participação e a transparência no setor público no Brasil ainda é muito baixa.

Não obstante, reconhece-se que o constituinte tratou de inserir ao longo do texto da Carta de 1988 uma série de dispositivos relacionados à participação popular. Em relação ao controle social dos gastos públicos, observe-se ainda que o mandamento republicano da prestação de contas foi erigido à categoria de princípio constitucional, nos termos dos artigos 34, VII, “d”, e 35, II da Constituição.

3.4 Disposições Infra-Constitucionais

Estudados os dispositivos constitucionais que conferiram ao cidadão um maior espaço na participação e fiscalização da gestão pública, passa-se agora, e a título meramente ilustrativo, a um levantamento dos principais dispositivos legais dessa atuação.

A Lei nº 8.212/1991, ao tratar da Organização da Seguridade Social e Plano de Custeio, consignou em seu artigo 80, inciso VII, com redação dada pela Lei nº 10.887/2004, a obrigação de o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS disponibilizar ao público, inclusive por meio de rede pública de transmissão de dados, informações atualizadas sobre as receitas e despesas do regime geral de previdência social, bem como os critérios e parâmetros adotados para garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

A mesma Lei nº 8.212/1991 define o caráter público das informações sobre as receitas do regime geral de previdência social, ao dispor em seu art. 81 que o INSS divulgará, trimestralmente, lista atualizada dos devedores das contribuições das empresas, incidentes sobre a remuneração paga ou creditada aos segurados a seu serviço, dos empregadores domésticos e dos trabalhadores, incidentes sobre o seu salário-de-contribuição, bem como relatório circunstanciado das medidas administrativas e judiciais adotadas para a cobrança e execução da dívida.

¹⁵ Constituição Federal, art. 31, §3º e art. 162.

A Lei nº 8.666/1993 também garante a participação popular quando da contratação com terceiros. Abaixo foram elencados os principais dispositivos do Estatuto de Licitações e Contratos atinentes à matéria:

Art. 4º: todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades públicos têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos; (...)

Art. 7º, § 8º: qualquer cidadão poderá requerer à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada; (...)

Art. 15, § 6º: qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado; (...)

Art. 16: será dada publicidade, mensalmente, em órgão de divulgação oficial ou em quadro de avisos de amplo acesso público, à relação de todas as compras feitas pela Administração Direta ou Indireta, de maneira a clarificar a identificação do bem comprado, seu preço unitário, a quantidade adquirida, o nome do vendedor e o valor total da operação, podendo ser aglutinadas por itens as compras feitas com dispensa e inexigibilidade de licitação; (...) e

Art. 41, §1º: qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1º do art. 113.

A Lei n. 9.051/1995 trata do cumprimento do disposto no inciso XXXIV do artigo 5º da Constituição, fixando, em seu art. 1º, que as certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, requeridas aos órgãos da administração centralizada ou autárquica, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão ser expedidas no prazo improrrogável de quinze dias, contado do registro do pedido no órgão expedidor.

A Lei nº 9.265/1996, a seu turno, regulamentou o inciso LXXVII do artigo 5º, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania. Além dos atos que capacitam o cidadão para o exercício da soberania popular (plebiscito, referendo e iniciativa popular), e dos referentes ao alistamento militar e às ações de impugnação de mandato eletivo por abuso do poder econômico, corrupção ou fraude, estão alcançados pela gratuidade os pedidos de informações ao poder público, em todos os seus âmbitos, objetivando a instrução de defesa ou a denúncia de irregularidades administrativas na órbita pública, e quaisquer requerimentos ou petições que visem às garantias individuais e à defesa do interesse público.

A Lei nº 9.452/1997, em seu art. 2º, determina que a Prefeitura do Município beneficiário da liberação de recursos financeiros por órgãos e entidades federais notificará os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no Município, da respectiva liberação, no prazo de dois dias úteis contados da data de recebimento dos recursos.

Com a edição a Lei Complementar nº 101/2000, o dever de transparência da gestão pública ficou ainda mais enfatizado. A Lei de Responsabilidade Fiscal, já em seu art. 1º, §1º, prescreve que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. Ademais, destacam-se os seguintes artigos:

Art. 31, § 4º: o Ministério da Fazenda divulgará, mensalmente, a relação dos entes que tenham ultrapassado os limites das dívidas consolidada e mobiliária; (...)

Art. 48: são instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos;

Art. 48, parágrafo único: a transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

Art. 49: as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade; (...) e

Art. 51: o Poder Executivo da União promoverá, até o dia trinta de junho, a consolidação, nacional e por esfera de governo, das contas dos entes da Federação relativas ao exercício anterior, e a sua divulgação, inclusive por meio eletrônico de acesso público.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) prevê em seu art. 2º, como diretriz geral da política urbana municipal, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Além disso, torna obrigatória a realização audiências públicas com a população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou

atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população.

A Lei nº 10.836/2004, que trata do Programa Bolsa-Família, consigna, em seu art. 13, que será de acesso público a relação dos beneficiários e dos respectivos benefícios do Programa, com divulgação em meios eletrônicos de acesso público e em outros meios previstos em regulamento.

A Lei nº 11.111/2005 regulamenta o disposto no inciso XXXIII do art. 5º da Constituição Federal. Segundo o art. 2º desta lei, o acesso aos documentos públicos de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral será ressalvado exclusivamente nas hipóteses em que o sigilo seja ou permaneça imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, conforme se dispuser em regulamento próprio.

Em suma, ainda que breve, acredita-se que a compilação ora apresentada já permite reconhecer o avançado desenvolvimento de nosso arcabouço legislativo no que tange à matéria. Optou-se, no entanto, por encerrar neste ponto o levantamento da legislação infraconstitucional sobre cidadania, controle social e transparência, visto que, não obstante a existência de outros normativos tratando do assunto, como, por exemplo, os que tratam do FUNDEF – Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, do SUS – Sistema Único de Saúde e do PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar, não se pretende aqui desenvolver o tema sob a ótica da atuação dos conselhos formalmente constituídos nessas áreas.

3.5 Controle Social em tempos de “Reforma” do Estado

Conforme o observado nos tópicos anteriores, a legislação brasileira a respeito da participação e do controle social é bastante densa, formalmente possibilitando ao cidadão um amplo leque de atuação frente ao Estado na administração de suas políticas sociais.

No entanto, seria um erro atribuir o discurso da participação e do controle social apenas à efervescência dos movimentos populares verificados ao longo das décadas de 70 e 80.

Assim, não se deve ignorar que, na década de 1990, implantou-se no Brasil o modelo de Administração Pública com aspectos ditos “gerenciais”, principalmente após

a edição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995). Segundo o documento, a eficiência não seria algo inerente aos procedimentos burocráticos e a adoção excessiva e abusiva do modelo weberiano teria logrado resultados medíocres em políticas públicas, ou seja, a organização burocrática teria sido incapaz de contrabalançar abusos como corrupção, conduta antiética e arbitrariedades do poder; e os sistemas institucionais de recompensas e punições, a estrita definição formal de autoridade e de responsabilidade estariam sempre limitados aos valores burocráticos de observância das regras.

Um dos principais aspectos defendidos pelos entusiastas da Reforma seria a possibilidade de uma maior proximidade entre o Estado e os cidadãos. O acompanhamento da administração pública submeter-se-ia a um triplo mecanismo de controle, representado pelo Estado (aqui entendido como sistema legal ou jurídico), pelo mercado¹⁶ (sistema econômico em que o controle se realiza por meio da competição) e pela sociedade civil (envolvendo os diversos grupos sociais), ora na formulação ora execução de políticas públicas, com a mudança de foco para os “resultados”, tendo o cidadão tal qual um “cliente” ou “usuário”, e direcionando a participação do Estado no atendimento das necessidades da sociedade.

A reforma teve como uma das suas principais bandeiras a “redefinição do papel do Estado”, o qual deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento. Redefinição do papel do Estado, portanto, no sentido de diminuição de suas funções, principalmente em relação à área social, duramente atingida quanto à redução de recursos públicos para seu financiamento e o conseqüente repasse de sua execução para a sociedade civil.

Tal ajuste alinhou-se, com efeito, ao modelo neoliberal, procurando conter a crise fiscal atribuída ao Estado empresário e ao Estado de Bem-Estar Social.

De fato, o projeto neoliberal hegemônico adotado no país na década de 90, aliado às mudanças no mercado de trabalho advindas do processo de globalização da economia e da conjuntura político-econômica internacional, produziu impactos

¹⁶ No entanto, Bresser Pereira (sem dúvida o maior defensor intelectual da Reforma do Estado implementada no Brasil) defende que o mercado é “o melhor mecanismo de controle, já que através da concorrência obtêm-se, em princípio, os melhores resultados com os menores custos e sem a necessidade do uso do poder, seja ele exercido democrática ou hierarquicamente. Por isso a regra geral é a de que, sempre que for possível, o mercado seja escolhido como mecanismo de controle”. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Cadernos MARE de Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997. V.1.

perversos no sistema de proteção social no Brasil, trazendo alterações tanto nas políticas sociais quanto nas políticas econômicas, que inviabilizam a consolidação efetiva das inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988.

Neste contexto, o repasse da responsabilidade do Estado para a sociedade civil é marcado pelo processo de “refilantropização” no atendimento aos problemas sociais:

sob o argumento da desburocratização e racionalização dos gastos, o que se implementa, de fato, é a metamorfose do direito do cidadão, em favor ou ajuda, num retorno à lógica do mérito, da seletividade, em oposição à universalidade de acesso aos direitos igualitários, afirmados em 88 (Paiva, 1999, p. 30).

Assim, ao mesmo tempo em que o país assiste à ampliação dos direitos sociais através da nova Constituição Federal e à estruturação do novo formato institucional das políticas sociais, medidas de ajuste neoliberais passam a determinar os rumos das decisões políticas do país trazendo, como consequência, a retração e o desvirtuamento destas políticas, através da retirada da problemática social como responsabilidade do Estado.

Salienta Diniz que,

em contraste com os requisitos de uma visão abrangente e multidimensional da reforma do Estado capaz de ultrapassar os estreitos limites de uma concepção minimalista de democracia, a proposta do MARE não alcançou o objetivo de eliminar os pontos de estrangulamento da administração pública brasileira, bem como os vícios do passado. A orientação básica do governo esteve voltada para as questões relativas à crise fiscal e à preservação da austeridade orçamentária. Em consequência, a reforma administrativa foi efetivamente contida pelas metas do ajuste fiscal, conduzido de forma inflexível pelo Ministério da Fazenda. Além disso, a questão da assimetria Executivo-Legislativo foi não só desconsiderada, como reforçada, dada a estratégia de implementação adotada pelo governo. Paralelamente à lenta tramitação da reforma no Congresso, o Executivo lançaria mão sistematicamente do instituto das Medidas Provisórias para introduzir inúmeras modificações na estrutura administrativa, alcançando um total de 18 MPs, que seriam ademais continuamente reeditadas, de acordo com uma prática recorrente do governo. (2001, p. 21)

No mesmo sentido, Silva observa que

na Reforma do Estado a participação da chamada sociedade civil está circunscrita aos conselhos administrativos das organizações sociais, em nível de execução, cuja composição não adota o critério da paridade entre gestores e usuários. Pelo contrário, favorece o poder da burocracia estatal e dos grupos privados, ao condicionar a qualificação de uma entidade como organização social apenas por um ato do poder Executivo, permitindo assim que esse processo esteja sujeito aos tradicionais tentáculos da corrupção. (...) na proposta do governo, em que sociedade civil está representada pelas organizações sociais, a relação com o Estado é materializada com o contrato de gestão e o controle dos resultados assume a forma de fiscalização. Nota-se, portanto, que a participação por intermédio dessas organizações distancia-se da concepção gestada pelos movimentos sociais da década de 1980. (2003, p. 109-110)

Desta forma, o estilo tecnocrático de gestão e as amplas prerrogativas do Executivo, foram, na prática, de encontro à retórica, fortalecendo o poder de tecnocracias confinadas e insuladas do escrutínio público, dificultando, senão inviabilizando, a atuação de mecanismos de controle externo. A reforma do Estado levada a cabo pelo governo Fernando Henrique Cardoso através do MARE (Ministério da Administração e Reforma do Estado) revelar-se-ia, pois, incapaz de realizar a ruptura supostamente preconizada por seus idealizadores. Na verdade, ficou muito aquém dos objetivos estabelecidos e se mostrou inócua para atacar, em sua complexidade, os problemas apontados como responsáveis pela crônica ineficácia da ação estatal.

Diante desse processo, Lüchmann (2002, p. 75) observa uma correlação de forças institucionais. De um lado o processo de institucionalização da participação da sociedade civil, através da sua inserção nos espaços de gestão das políticas públicas, e por outro lado, as medidas de ajuste neoliberais que tentam retroceder os avanços constitucionais.

Observa Pinho (1997), a respeito da reestruturação do capital a nível internacional que afetou o Estado brasileiro, que o desdobramento dessa crise atingiu os núcleos de poder regionais e locais, os quais sofreram dois processos fundamentais de mudança em seus padrões históricos: por um lado, um processo de descentralização que transfere para as esferas locais uma série de competências outrora enquistadas no poder central; por outro, os componentes econômico-financeiros da crise fazem secar a fonte de recursos que jorrava do Estado central para as unidades menores, quer estados, quer municípios. Diante desta realidade, os governos locais viram-se forçados a abrir novas frentes de geração de receita e a se instrumentalizarem para enfrentar novos problemas e demandas sociais, que passaram a ser de sua responsabilidade.

4. O ORÇAMENTO PÚBLICO

4.1 Conceito de Orçamento Público

O termo orçamento é utilizado, costumeiramente, como sinônimo de gastos a serem realizados, ou como confronto de despesas e receitas já realizadas ao final de determinado período. O orçamento público, apesar de se valer dessas duas acepções cotidianas, tem um significado muito maior. No Brasil, o orçamento público formalmente é uma Lei, onde se estima a receita e fixa a despesa para determinado ano. Assim, é feita uma projeção da atividade financeira do Estado. Sabe-se, por meio do orçamento, quanto se pretende arrecadar, e é baseando-se nessa previsão que serão fixadas as despesas a realizar.

Doutrinariamente, o orçamento público pode ser conceituado como um documento que contém a previsão das receitas e a fixação das despesas para determinado exercício financeiro. Ou, como entende Acquaviva¹⁷, o orçamento público pode ser conceituado como "*o programa de obras, serviços e encargos públicos, expresso em termos monetários, com estimativa de receita e fixação de despesas, a ser concluído dentro do exercício financeiro*".

Em termos legais, no Brasil o conceito de orçamento público pode ser extraído do artigo 2.º da Lei Federal 4.320/1964, que estabelece que "*a lei do orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade*". Ou seja, legalmente, o orçamento público é um documento único que considera a previsão de todas as receitas e despesas do governo para o período de um ano.

O Orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância e provavelmente o mais antigo da administração pública. Partindo da intenção inicial de controle, reveste-se de formalidades legais. Passa pela análise e aprovação do Poder Legislativo, supostamente composto de representantes da sociedade. Como a proposta do orçamento é sempre do Chefe do Poder Executivo (Presidente, Governador e Prefeito), sua aprovação pelo Legislativo tem o condão de autorizar os gastos a serem feitos no ano a que se refere. Pelo menos em tese, seria como se a própria sociedade estivesse autorizando a atuação do Estado, já que as despesas só poderão ser realizadas se tiverem sido fixadas no orçamento. Quanto às receitas, nada impede que

seja arrecadado mais (ou menos) que o previsto. Aliás, é em função da arrecadação da receita que as despesas serão realizadas. Caso a arrecadação seja inferior ao previsto, procede-se ao contingenciamento de despesas, isto é, são priorizados apenas alguns dos gastos já autorizados no orçamento. E quando há excesso de arrecadação, novas despesas podem ser realizadas, mas é necessária sempre prévia autorização do Poder Legislativo para tanto.

Dentre outras funções, é responsável pela previsão do gasto público. De maneira simplificada, o orçamento é composto não apenas de contas e números, mas também de expressões que descrevem os propósitos e as ações de governo (melhoria da saúde da população, redução das desigualdades regionais, promoção das exportações, desenvolvimento do ensino fundamental etc.), aos quais são alocados valores necessários à sua realização.

Portanto, o orçamento público é o elo entre os recursos financeiros e a atividade do Estado, buscando implementar suas políticas públicas. Se as receitas previstas forem arrecadadas tempestivamente, as despesas forem realizadas de acordo com o planejado, e as ações envolvidas produzirem as conseqüências esperadas, então, teoricamente, os propósitos consignados no orçamento serão alcançados.

Assim, o orçamento público – da União, dos Estados e Municípios – é, em princípio, o documento anualmente aprovado com a finalidade de evidenciar, em termos qualitativos e quantitativos, física e monetariamente, as políticas econômico-financeiras e o programa de trabalho que o governo pretende executar no período de um ano.

É, portanto, um processo contínuo, dinâmico e flexível, que traduz, em termos físicos e financeiros, para determinado período, os programas de trabalho do governo, cujo ritmo de execução deve ser ajustado ao fluxo de recursos previstos, de modo a assegurar a contínua liberação de tais recursos.

A forma de organização do orçamento vem sofrendo alterações ao longo das últimas décadas e novas características vêm sendo incorporadas, de acordo com a necessidade de considerar determinados propósitos, de modo que atualmente o orçamento atende simultaneamente a vários fins. Entre os mais importantes, destacam-se:

- controle dos gastos – o orçamento deve ser um instrumento de proteção contra abusos dos administradores. O mecanismo utilizado é o detalhamento da

¹⁷ ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. **Dicionário jurídico brasileiro Acquaviva**. 9.ed. São Paulo: Editora

especificação dos objetos de gasto, como por exemplo, diárias, locação de mão-de-obra, serviços de consultoria e outros;

- gestão dos recursos – o orçamento deve especificar com clareza os projetos e atividades de modo a possibilitar aos administradores dos órgãos públicos orientação efetiva, e ao público
- planejamento – o orçamento deve ser um instrumento de implementação do plano de médio prazo do Governo. As ações orçamentárias – projetos e atividades – devem resultar em produtos que contribuam para consecução dos objetivos dos programas;
- administração macroeconômica – o orçamento deve ser também um instrumento para controlar as receitas e despesas agregadas, de modo a possibilitar o alcance de objetivos de inflação baixa e redução do desemprego.

Quanto à sua natureza jurídica, no Brasil, é importantíssimo frisar que o orçamento público é apenas “autorizativo”, ou seja, não-impositivo. Isto quer dizer que o gestor somente pode realizar a despesa pública que estiver prevista na lei orçamentária, mas a mera previsão no orçamento não vincula a sua atuação. Ou seja, o fato de a despesa estar prevista na Lei Orçamentária não obriga o governante a realizá-la. Se o governo fez a devida previsão de despesa para a construção de rodovias, poderá levar a efeito sua intenção, tendo em vista a existência da dotação respectiva. Não está, entretanto, obrigado a proceder à empreitada, podendo desistir da obra, caso julgue oportuno e conveniente¹⁸.

É possível, portanto, definirmos o orçamento público no Brasil como uma tradução financeira de um plano de ação. De fato, no processo de planejamento, cada fase de decisão de natureza política corresponde a uma fase de natureza financeira. Além disso, como no caso brasileiro o orçamento público é anual, o processo de confecção da peça orçamentária representa a elaboração de um plano de trabalho que articula e organiza um vasto conjunto de ações em diversos setores pelo período de um ano.

Transferindo o foco para o âmbito municipal, podemos dizer que a elaboração anual do orçamento constitui o momento em que o poder público local, tendo em vista suas funções e competências, define os programas, projetos e atividades que irá empreender.

Jurídica Brasileira, 1998. p. 900.

¹⁸ O Supremo Tribunal Federal já se manifestou nesse sentido, nos Recursos Extraordinários nº 24.581-DF e nº 75.908-PR: “o simples fato de ser incluída, no orçamento, uma verba de auxílio a esta ou àquela

4.2 Desenvolvimento histórico

Historicamente, pode-se dizer que o orçamento público vem evoluindo desde o século XIII, a partir da própria evolução dos direitos civis, sociais e políticos dos cidadãos.

Em 1215, a Magna Carta outorgada pelo Rei João I (João “Sem-Terra”), pôs fim à instituição e cobrança indiscriminadas de impostos na Inglaterra, bem como à destinação arbitrária que lhes era dada, pois estabelecia em um de seus artigos que *"nenhum tributo ou subsídio será instituído no Reino, a menos que seja aprovado pelo Conselho do Reino"*.¹⁹

A Revolução Gloriosa, em 1689, também na Inglaterra (em meio à ascensão da burguesia mercantil), ao editar o *"Bill of Rights"* (Petição de Direitos), separou as finanças do Estado das finanças da Coroa, distinguindo o público do privado e impondo ao Parlamento a competência para autorizar despesas da Coroa.

Indignados com a cobrança de impostos pelo Parlamento para cobertura de despesas do governo inglês, em 1765, os colonos da Virgínia, nos Estados Unidos, através de sua Assembléia Nacional, determinaram que *"somente a Assembléia Geral da Colônia tem o direito e o poder de exigir impostos dos seus habitantes"*.²⁰

Ainda nos Estados Unidos, em 1774, a Declaração de Direitos do Congresso da Filadélfia impedia a cobrança de todos os impostos que não fossem previamente autorizados pelo povo.

Dentre os diversos direitos civis e políticos instituídos pela Revolução Francesa, em 1789, havia um que estabelecia que *"nenhum imposto pode ser cobrado sem o consentimento da nação"*.²¹ Aliás, é a partir da Revolução Francesa que exigências para a cobrança e para a aplicação dos recursos orçamentários passam a ser institucionalizadas. Exemplo disso foi a obrigação atribuída ao Governo de apresentar lei financeira anual contendo a previsão das receitas e despesas públicas, cuja aprovação deveria se dar antes do início do exercício.

instituição não gera, de pronto, direito a esse auxílio; (...) a previsão de despesa, na lei orçamentária, não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial”.

¹⁹ O Conselho do Reino, formado pelos barões e pelo clero, era uma espécie de parlamento nacional. Citado por: SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996. p.25.

²⁰ Citado por SILVA, p.26.

²¹ Citado por: **Orçamento público: entendendo tudo**. Publicação da Fundação João Pinheiro, do Governo de Minas Gerais, em conjunto com a UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância., p.63.

Enquanto nos Estados Unidos, em 1802, a Câmara de Representantes do Povo cria a Comissão de Meios e Recursos, voltada ao planejamento e elaboração do orçamento, na França, entre 1815 e 1817, a Assembléia Nacional passa a decretar lei financeira anual, estabelecendo que os Ministérios não podem exceder a dotação orçamentária a eles destinada.

Porém, é na Inglaterra que surge, em 1822, o documento que primeiro foi formalmente aceito como orçamento público. O *Budget*²², como ficou conhecido, tratava-se, na verdade, da prestação de contas que o Poder Executivo apresentava ao Poder Legislativo, informando acerca das propostas de trabalho do governo e da fixação das receitas e despesas para cada exercício.

Em 1831 a Assembléia Nacional da França edita lei estabelecendo os princípios orçamentários da anualidade, anterioridade (votação antes do início do exercício), universalidade (previsão de todas as receitas e despesas) e da não-vinculação da receita a uma despesa específica.

A partir da década de 1920, nos Estados Unidos, a lei passa a exigir que o orçamento público seja transparente, indicando o total de impostos a ser arrecadado e a sua destinação.

Ainda com suas experiências no campo da administração pública, os Estados Unidos foi quem mais contribuiu para a evolução do orçamento público no transcorrer do século XX. Entre 1910 e 1912, o Presidente William Taft encaminha relatório ao Congresso Americano dizendo que "o orçamento constitui um documento para ação por parte do Congresso, um instrumento de controle e de administração para o chefe do Executivo e uma base para funcionar dos departamentos e órgãos"²³. Já entre 1913 e 1915, os Estados Unidos adotam o orçamento com base em custos (*performance budget*) e a partir de 1920, em metade dos seus Estados o orçamento passa a ser elaborado pelo Poder Executivo.

Em 1935, o Departamento de Agricultura norte-americano passa a classificar o orçamento por projetos e programas e em 1949, o Departamento da Marinha, vinculado à Secretaria de Defesa, completa a metodologia de elaboração do orçamento por programa, iniciada durante a 2ª Guerra Mundial, com o governo norte-americano recomendando que "*o conceito de orçamento do governo federal seja inteiramente*

²² O termo inglês *budget* ("pasta", em português) foi consagrado para designar o documento orçamentário porque o chanceler do erário inglês, representando o Poder Executivo, sempre abria uma pasta contendo informações sobre as finanças do governo para que lhe facilitasse discorrer sobre o assunto.

reformulado baseado em funções, atividades e projetos", ao que denominaram orçamento de desempenho.

A Lei do Processo do Orçamento e da Contabilidade, promulgada em 1950, nos Estados Unidos, estabelece que o orçamento passe a ser elaborado tomando por base os programas de trabalho do governo, conferindo autonomia para que o Presidente da República possa classificar despesas.

Em 1965, o governo norte-americano recomenda a adoção do *Planning, Programming and Budget System – PPBS*. Planejamento, programação e orçamentação constituem os processos por meio dos quais os objetivos, os recursos e suas inter-relações são levados em conta, visando à obtenção de um programa de ação²⁴. Este método orçamentário foi abandonado pelo Presidente Richard Nixon, em 1970.

Através do *Budget and Impoundment Act Control of 1974* (Ato de Controle de Contingenciamento e Orçamento de 1974), há uma ampla reforma do processo orçamentário dos Estados Unidos, com a criação de Comissões Centrais de Orçamento e a implantação de procedimentos para o Congresso apreciar o orçamento público enviado pelo Executivo.

Finalmente, em 1985, o Congresso norte-americano aprova o *Balanced Budget and Emergency Déficit Control Act* (Ato do Orçamento Equilibrado e do Controle Emergencial do Déficit), estabelecendo metas anuais de redução do déficit público a fim de obter o equilíbrio dos orçamentos públicos.

4.3 Orçamento Público no Brasil

Ainda que considerada moderna, a legislação orçamentária brasileira tem se caracterizado por "copiar" modelos de orçamentos públicos de outras nações. Isso ocorreu no período do Império, quando foi adotado o modelo inglês; no início da República, quando prevaleceu o modelo norte-americano, que dava ao Poder Legislativo a competência para elaborar o orçamento; e ocorreu também na década de 1960, quando o Brasil passou a utilizar o modelo norte-americano de orçamento-programa. Para melhor compreensão, destacam-se dois momentos históricos do orçamento público no Brasil:

²³ Citado por: Orçamento público: entendendo tudo, p.67.

²⁴ Citado por: Orçamento público: entendendo tudo, p.68.

a) O orçamento no Império:

Quando entre 1788 e 1789 insurgiu-se contra a Coroa Portuguesa um grupo formado por intelectuais, membros do clero, militares, mineradores e ruralistas liderados por Joaquim José da Silva Xavier - o Tiradentes -, seu objetivo era o de lutar contra as arbitrariedades do governo de Portugal, que instituíra e cobrava tributos do Brasil Colônia no momento que entendesse conveniente. Esse era o caso, por exemplo, do direito de entradas, do direito de passagem, do dízimo, ofícios de justiça, imposto do selo, quinto, a derrama do ouro (imposto sobre o ouro) e, principalmente, a capitação, que era um tributo per capita cobrado sobre a função ou habilidades das pessoas.

A Inconfidência Mineira representou verdadeiro marco na luta pelos direitos civis no orçamento, pois buscava a imposição de limites à cobrança descontrolada de tributos.

Em 1808, D. João VI chega ao Brasil e cria o Erário Régio, uma espécie de Ministério da Fazenda dos dias de hoje, o Conselho da Fazenda e o Banco do Brasil, a fim de administrar as finanças do país. Com a promulgação da Constituição Imperial de 1824 coube ao Poder Legislativo a competência para a fixação anual das receitas e despesas públicas e a sua distribuição. Especificamente com relação ao orçamento, estabeleceu-se que caberia ao Ministério da Fazenda receber os orçamentos das despesas de todos os Ministérios e de suas repartições e encaminhá-los à aprovação da Câmara dos Deputados; da mesma forma as contribuições e rendas públicas.

O primeiro orçamento brasileiro aprovado pelo Legislativo foi o de 1830 e já em 1834 há uma Emenda Constitucional estabelecendo às Assembléias Legislativas das províncias a competência para fixar despesas municipais e provinciais e determinando a repartição das rendas entre os municípios e a fiscalização da aplicação dos recursos.

b) O orçamento na República:

A primeira Constituição Republicana, em 1891, conferia ao Poder Legislativo a competência para a elaboração do orçamento, ainda que a partir de uma proposta do Executivo²⁵, e instituiu o Tribunal de Contas como órgão auxiliar de controle. Porém, com a promulgação da Constituição de 1934, essa competência volta a ser do Poder Executivo, cabendo ao Legislativo a apreciação, sem limites a eventuais emendas.

²⁵ Determinava o Código de Contabilidade da União, em seu artigo 13: "O governo enviará à Câmara de Deputados, até 31 de maio de cada ano, a proposta de fixação de despesas, como o cálculo da receita geral da República, para servir de base à iniciativa da lei de orçamento". Citado por: Orçamento público: entendendo tudo, p.76.

Em 1937, durante o Estado Novo, é criado constitucionalmente o Departamento de Administração (DASP) para, dentre outras relevantes funções, elaborar o orçamento e coordenar as ações de planejamento do governo. Em 1939, um departamento de administração acabou sendo criado também em cada Estado, assumindo a aprovação do orçamento tanto do próprio Estado quanto de seus Municípios.

Na Constituição Federal de 1946, o Poder Legislativo pode participar do processo orçamentário, através da proposição de emendas ao projeto de orçamento original apresentado pelo Executivo.

A partir de março de 1964, os militares assumem o governo e praticamente todos os direitos políticos ficaram restringidos, mesmo aqueles inseridos na Lei n.º 4.320²⁶, publicada pouco antes (no dia 17 de março), marco mais importante do orçamento público brasileiro. Tanto é assim que, já na Constituição de 1967, proibiu-se ao Legislativo qualquer espécie de emenda ao orçamento. Este impedimento, aliás, perdurou até a promulgação da Constituição de 1988, vigente até os dias atuais.

Em fevereiro de 1967, os militares editam o Decreto-lei nº 200, estabelecendo o planejamento como princípio maior da Administração Pública e transformando o orçamento-programa em plano geral de governo.

A Constituição Federal de 1988 modificou substancialmente a política orçamentária até então empregada pelos governos militares. Criou a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e o Plano Plurianual – PPA (em substituição ao antigo Orçamento Plurianual de Investimentos), cuja elaboração é de caráter obrigatório. Além disso, devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de apresentar emendas ao orçamento, ainda que observados certos limites, como a inalterabilidade da receita proposta e das despesas com pessoal.

A Lei Orçamentária Anual – LOA (orçamento-programa) passa a compreender o Orçamento Fiscal (receita e despesa da estrutura central de governo); o Orçamento de Investimentos (recursos aplicados pelo governo em investimentos feitos nas empresas em que detenha a maioria do capital social); e o Orçamento da Seguridade Social (receitas e despesas que incluem saúde, assistência e previdência social na esfera de governo a que se referir).

²⁶ A Lei n.º 4.320/64 estabeleceu normas gerais para a elaboração e controle do orçamento da União, Estados, Distrito Federal e Municípios e instituiu a metodologia a ser empregada no orçamento-programa por todas as esferas públicas.

Por se tratar de uma Constituição concebida nos moldes democráticos, criou, como vimos, mecanismos de livre participação política, possibilitando uma ampla discussão pública sobre o orçamento, como é o caso do Orçamento Participativo, que será comentado adiante.

Em 04 de maio de 2000, foi sancionada a Lei Complementar Federal nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com evidente influência neoliberal e que estabeleceu normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade na gestão fiscal e normatizou procedimentos direcionados à elaboração e fiscalização orçamentária.

4.4 Elaboração Orçamentária

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, em seu artigo 165 estabelece que o Orçamento Público emana de três leis distintas: a) o Plano Plurianual (PPA); b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); c) a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Essas leis devem ser elaboradas pelo Poder Executivo de todas as esferas governamentais (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e posteriormente encaminhadas à apreciação e aprovação do Poder Legislativo correspondente (Congresso Nacional, Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais).

O Plano Plurianual (PPA) é uma lei que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as despesas relativas aos programas de duração continuada, bem como relaciona todos os investimentos que tenham prazo de execução superior a um ano. Deve ser enviada, até o dia 31 de agosto do primeiro ano do mandato executivo (ou conforme estabeleça a Constituição ou Lei Orgânica de cada Estado e Município), para a aprovação do Legislativo.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a ser elaborada e enviada ao Legislativo até o dia 15 de abril de cada ano (ou conforme estabeleça a Constituição ou Lei Orgânica de cada Estado ou Município), estabelece, para o período de um ano, quais serão as metas e prioridades da Administração Pública, as alterações que se pretende implementar na legislação tributária, na política salarial e no quadro de pessoal (criação de cargos, admissão de funcionários etc.).

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual (LOA) é a lei que estabelece, discriminadamente, a previsão das receitas e despesas para o ano seguinte ao de sua

elaboração, demonstrando a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo.

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o Orçamento propriamente dito. É a previsão de todas as receitas e autorização das despesas públicas, apresentadas de forma padronizada e com várias classificações que tornam difícil sua leitura e compreensão. Define as fontes de receitas e detalha as despesas por órgão de governo e por função, expressas em valores. Através desta Lei Orçamentária Anual que se define o que poderá ser feito no município, isto é, como os recursos públicos (arrecadados através dos impostos) são gastos, que obras poderão ser construídas, que serviços serão prestados, ampliados ou melhorados.

Pela análise conjunta desses três instrumentos, depreende-se que a concepção do processo de planejamento e orçamento confere ao PPA, à LDO e à LOA²⁷ uma atuação integrada, que pode ser assim resumida: o PPA estabelece o planejamento de médio e longo prazo, por meio dos programas e ações de governo, enquanto que a LOA fixa o planejamento de curto prazo, ou seja, materializa as ações e programas previstos no PPA, por meio de projetos, atividades e operações especiais. À LDO, por sua vez, cabe o papel de estabelecer a ligação entre esses dois instrumentos, destacando do PPA os investimentos e gastos prioritários que deverão compor a LOA e definir as regras e normas que orientarão a elaboração da lei orçamentária para o exercício seguinte.

A proposta orçamentária elaborada pelo Executivo pode receber emendas do Legislativo, desde que estas não incidam prejudiquem as despesas com pessoal e seus encargos, o pagamento dos serviços da dívida pública ou as transferências tributárias constitucionais. Tais emendas devem estar compatíveis com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias, ou, ainda, se for o caso, relacionadas com a correção de erros ou omissões ou com os dispositivos do texto do projeto de lei. Sempre que necessário, devem ser indicados os recursos necessários hábeis. Essas emendas podem ser vetadas pelo Executivo, mas o veto poderá ser mantido ou rejeitado pelo Legislativo, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, em escrutínio secreto.

²⁷ Com a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal, novas condutas foram exigidas para o administrador público com relação aos orçamentos da União, dos Estados e Municípios, como a observância ao limite de gastos com pessoal e a proibição de criar despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receita, dentre outras. Não ocorreram alterações no PPA, em função do veto presidencial ao artigo 3º da LRF. Entretanto, a LOA e, principalmente, a LDO, sofreram grandes alterações com o advento da Lei..

5. ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: Subsídios para a pesquisa

Na literatura existente sobre o OP, a descentralização das decisões públicas, a introdução de fóruns públicos de discussão e deliberação, bem como o incentivo institucional à participação dos atores menos favorecidos (em termos organizacionais e econômicos) na definição das prioridades de investimentos municipais costumam ser apontados como elementos que, de alguma forma, o caráter inclusivo deste processo.

Seguindo Avritzer (2003), podemos afirmar que o OP baseia-se em quatro elementos.

O primeiro é a cessão da soberania por aqueles que a detêm como resultado de um processo representativo local: *“a soberania é cedida a um conjunto de assembleias regionais e temáticas que operam a partir de critérios de universalidade participativa. Todos os cidadãos são tornados, automaticamente, membros das assembleias regionais e temáticas com igual poder de deliberação”*. Aqui temos, portanto, a disposição do gestor em compartilhar sua prerrogativa decisória com a população, qualquer que seja ela.

O segundo *“é a reintrodução de elementos de participação local - tais como as assembleias regionais - e de elementos de delegação - tais como os Conselhos (do OP) -, representando, portanto, uma combinação de métodos participativos”*. Aqui temos a construção de um desenho institucional que permite que os cidadãos decidam diretamente, elejam seus representantes e, assim, deleguem a eles a tarefa de compatibilizar as prioridades diretamente escolhidas com os constrangimentos financeiros e técnicos que recorrentemente ocorrem.

O terceiro *“é seu princípio de auto-regulação soberana, ou seja, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes (...)”*. Este elemento reforça o caráter deliberativo do OP, uma vez que, além das escolhas sobre as prioridades materiais envolvidas no plano de investimento, abre-se a oportunidade para deliberar também acerca das regras do processo, tornando os atores que dele participam co-autores não só do plano de investimento municipal, mas também do próprio processo participativo. Ao se apoderarem das regras, os participantes tornam-se ainda mais capazes de controlar a dinâmica participativa, seus resultados e aqueles que o implementam.

Por fim, o quarto elemento é *“a tentativa, imposta pelo OP, de reverter as prioridades de distribuição dos recursos públicos no nível local através de uma fórmula*

(que varia de cidade para cidade) que privilegia os setores mais carentes da população". Aqui, o efeito inclusivo ocorre não só do ponto de vista político, mas também social, uma vez que os setores de baixa renda passam a ser mais atendidos, garantindo, assim, maior legitimidade do processo.

Esta caracterização resume, de forma aproximada, uma série de pontos ressaltados pela literatura sobre o OP (Faria, 1996; Somarriba e Dulci, 1997; Fedozzi, 2000; Santos, 1998; Abers, 2000; Navarro, 1998; Avritzer, 2002; Ribeiro e Grazia, 2003). De um modo geral, tais estudos reconhecem o caráter democratizante deste experimento institucional, uma vez que abre espaços reais para a participação dos cidadãos organizados ou não, em face da transferência de recursos públicos para os setores economicamente menos favorecidos.

Segundo seus ideólogos, o Orçamento Participativo busca um conceito de democracia no qual a conquista do governo, por meio do voto popular, não esgote a participação da sociedade, mas, ao contrário, permita iniciar um outro processo, gerando dois focos de poder democráticos: um originário do voto; outro, originário de instituições diretas de participação.

De acordo com Genro e Souza,

A principal riqueza do Orçamento Participativo é a democratização da relação do Estado com a sociedade. Essa experiência rompe com a visão tradicional da política, em que o cidadão encerra a sua participação política no ato de votar, e os governantes eleitos podem fazer o que bem entendem, por meio de políticas tecnocráticas ou populistas e clientelistas. O cidadão deixa de ser um simples coadjuvante para ser protagonista ativo da gestão pública. (2001, p. 29)

Avritzer (2003) define o OP como uma construção institucional inovadora, que possibilita que os cidadãos tomem parte na elaboração do orçamento municipal e na fiscalização do seu cumprimento pelo executivo.

Para Wampler (2003), o significado do OP vai além de uma simples participação na definição dos instrumentos municipais ao enfatizar o depósito de esperança de justiça redistributiva que os cidadãos investem nesse processo. Na verdade, é atribuído a essa experiência um status quase mítico, elevando o OP ao patamar de "precursor da democracia e da mudança social".

Apesar de apresentarem uma estrutura similar, baseada na forma como o OP foi organizado em Porto Alegre, o formato não segue um padrão, isto é, não há um modelo ideal, uma metodologia que sirva a todas as "realidades municipais":

Quanto ao formato do OP, este não possui autoria individual; não corresponde ao formato proposto pelos movimentos comunitários nem tampouco ao formato

proposto pelo PT. É resultado de propostas feitas por cada um dos autores e das instituições disponíveis para implementá-las. A existência de uma proposta de múltiplas autorias faz com que a colaboração entre administração local e sociedade civil seja mais acentuada. (Avritzer, 200, p. 42)

Segundo Pires (2001), dois elementos são essenciais para distinguir as metodologias usadas nos casos de que se tem conhecimento: o objetivo que as presidem e até que ponto a comunidade tem poder de deliberar.

Quanto ao objetivo da participação popular, o autor aponta duas possibilidades: a primeira seria a simples manipulação com fins de legitimação do poder executivo municipal frente ao legislativo oposicionista, e o segundo seria a sincera tentativa de ampliação do controle do Estado pela sociedade civil, passando pela busca de relações contribuinte-consumidor de bens públicos mais eficientes.

Quanto ao alcance do poder deliberativo da sociedade, o autor destaca que em alguns casos a população é apenas consultada; em outros, a intenção é deixar nas mãos da população todo o poder decisório²⁸.

O quadro a seguir apresenta alguns dos princípios e características que norteiam as várias experiências do OP em cidades e Estados da Federação:

Princípios e Características Gerais do OP

<p>Princípios dos processos de participação:</p>	<p>1) participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum status especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias;</p> <p>2) combinação da democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional concede aos próprios participantes a definição das regras internas;</p> <p>3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilidade as decisões dos participantes, critérios técnicos e limites financeiros.</p>
<p>Características fundamentais²⁹:</p>	<p>1) ter como base geográfica uma divisão territorial da cidade;</p> <p>2) ter conselhos regionais deliberativos;</p> <p>3) permitir modificações na sua esfera de competência, a qual deve aumentar à medida que os conselhos se fortalecem;</p> <p>4) todos os moradores da área de abrangência do conselho fazem parte do mesmo e o elegem, tendo este que prestar contas de seus atos periodicamente;</p> <p>5) os conselhos respeitarão a autonomia operacional da</p>

²⁸ Pires (2001) afirma que a maioria das experiências encontra-se entre esses dois casos, o que consiste numa espécie de co-gestão, na qual o Executivo divide com a população parcela da responsabilidade decisória, mediante acordos prévios formais, mas na maioria das vezes, não consagrados em lei.

²⁹ As características apresentadas fazem parte de uma descrição feita por Arno Augustin (equipe do Governo de Olívio Dutra e atual Secretário do Tesouro Nacional) como sendo '*as características fundamentais que o PT propunha para os conselhos populares*' à época e que, segundo Sánchez (2002) se encontram de uma forma ou de outra no orçamento participativo desde seu início ou nos desdobramentos posteriores.

	<p>administração municipal;</p> <p>6) Conselho Geral da Cidade tratará das questões de toda a cidade e deliberará sobre o orçamento municipal;</p> <p>7) as diversas entidades da sociedade civil atuarão no sentido de reforçar a participação nas assembleias regionais;</p> <p>8) os assuntos tratados nos conselhos devem ser de amplo conhecimento de todos os moradores da região;</p> <p>9) deve ser resguardado o princípio de fidelidade do representante ao representado;</p> <p>10) deve existir nos conselhos a representação proporcional das posições diferenciadas;</p>
Funcionamento do OP:	<p>1) quando as decisões dependerem de uma decisão da Câmara caberá aos conselhos exercer sua pressão organizada.</p> <p>2) definição do setor do governo no qual será desenvolvido o OP;</p> <p>3) descrição do ciclo do OP: reunião inicial para apresentação, reuniões regionais para seleção de prioridades, reuniões intermediárias para confirmação das escolhas, negociação entre Executivo e representantes da população sobre a montagem da proposta orçamentária;</p> <p>4) encaminhamento da proposta orçamentária para a Câmara Municipal;</p> <p>5) prestação de contas públicas;</p> <p>6) comissões de fiscalização e acompanhamento de obras.</p>
Critérios distributivos e técnicos:	<p>1) critérios técnicos: demográficos, de carência territorial dos bens e dos serviços públicos e de preferência popular;</p> <p>2) critérios baseados na deliberação pública;</p> <p>3) critérios de exeqüibilidade.</p>
Natureza do OP	<p>1) decisão e soberania popular materializada na noção de deliberação pública;</p> <p>2) decisão sobre o conjunto do orçamento da prefeitura</p> <p>3) prestação de contas e transparência para a efetivação do controle social das decisões;</p> <p>4) Delimitação de um processo de decisão, por parte da sociedade e do Estado, de um corpo de representantes especialmente eleitos para deliberar a alocação dos recursos.</p>

Fonte: Sánchez, 2002.

Segundo Wampler (2003), os atores envolvidos no OP tem diferentes motivações para promover ou participar deste novo instrumento de gestão:

- Governo local - implementa o OP na tentativa de conseguir uma distribuição mais eqüitativa dos escassos recursos, de promover um aprendizado público e de exercer uma gestão transparente.
- Cidadãos - participam das reuniões porque desejam ter maior acesso aos processos de decisão, buscam informações na tentativa de ampliar o conhecimento acerca do Governo e de suas responsabilidades e vislumbram a possibilidade de alcançar uma melhor qualidade nos serviços públicos.

- Associação de moradores - quanto mais pessoas da região participarem das reuniões, maior a probabilidade de conseguir benefícios; buscam aumentar a rede de contatos e aliados e aproveitam a oportunidade de manter contato direto com os secretários de governo.
- Organizações não-governamentais (ONGs) - vêem no OP um mecanismo que possibilita o trabalho conjunto com cidadãos e governos na tentativa de resolver os problemas sociais mais urgentes.
- Empresários - participam na tentativa de fomentar uma gestão transparente e reduzir a corrupção. São beneficiados também, na medida em que os impostos são usados com maior eficiência.

Pode-se dizer, segundo Pires, que

o crescimento da adesão ao Orçamento Participativo explica-se, em boa medida, pelo momento político e econômico particular que a década de 1990 trouxe à realidade brasileira: a transição econômica e política iniciada no começo dos anos 1980 fez vir à tona uma série de debilidades estruturais e institucionais que colocou na ordem do dia a necessidade de reformas estruturais e o revigoramento da ação política. Em tal contexto, a experimentação ganhou espaço, juntamente com a modernização (ou simples rearranjo, em alguns casos) do discurso e das propostas apresentadas pelos grupos participantes da disputa pela hegemonia no traçado dos destinos do país. (2001, p. 613-614)

Os temas, antes restritos aos problemas pontuais das regiões, foram paulatinamente ampliados, envolvendo com isto questões mais abrangentes sobre a cidade. Conseqüentemente, o número de cidadãos participantes na dinâmica deliberativa sobre as políticas de investimento e a gestão delas também cresceu. Mesmo assim, a preocupação com os setores mais excluídos permaneceu, uma vez que as prioridades escolhidas são definidas segundo critérios elaborados conjuntamente com a população. Tais critérios, além de buscarem promover um processo de inclusão social, pressupõem, concomitantemente, a regulação deste processo pelos seus próprios participantes, insistindo, assim, no seu caráter auto-regulante.

É verdade que não são todos que definem tudo a todo o tempo. Para isso existem os mecanismos representativos e os órgãos colegiados como os Conselhos do OP, além de órgãos específicos da administração municipal, que cumprem o papel de mediadores entre a decisão soberana dos cidadãos e seus representantes no governo. Além destes elementos, acrescentam-se os mecanismos de controle e de prestação de contas da execução do que foi deliberado, instituindo mecanismos de *checks and balances* entre as assembleias públicas, os delegados-representantes e o governo.

Para a gestão 2001-2004, pesquisa realizada apontou mais de 190 municípios, localizados em regiões diferentes do país, com vinculações partidárias diversas, densidade populacional e recursos orçamentários distintos, que implantaram processos associados ao OP, cujo sucesso pode ser maior ou menor, dependendo da presença ou não dos elementos acima descritos (Wampler e Avritzer, 2003).

Ainda segundo Wampler e Avritzer (2003), “se o ‘universo do OP’ parece pequeno em termos numérico, cabe ressaltar o número de capitais importantes que optaram por este tipo de gestão pública – São Paulo (2001-2004), Belo Horizonte (1993-2005), Porto Alegre (1989-2004), Recife (1993- 2004), Goiânia (1993-1996), Vitória (1989-1996), etc. – em um contexto marcado pela escassez de recursos para as áreas sociais”.

Entretanto, o que vem conferindo legitimidade a este experimento não é apenas o número e o peso das unidades administrativas que passaram a implantá-lo, mas a própria dinâmica do OP que, como já mencionado, oferece oportunidade aos seus cidadãos de checarem constantemente a validade do compromisso estabelecido entre os gestores e a população de cada uma delas.

Internacionalmente, o Orçamento Participativo começou a ganhar destaque a partir do ano de 1996, quando foi escolhido como uma das 40 (quarenta) melhores práticas (iniciativas) do mundo, apresentadas no Habitat II em Istambul, na 2ª Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos.

No decorrer da implantação do Orçamento Participativo, pode-se dizer que há dois tipos de metodologias adotadas pelos municípios para a prática do OP, as quais são: *lato sensu* e *stricto sensu*.

5.1 Orçamento Participativo *Lato Sensu*

No Orçamento Participativo *Lato Sensu*, a escolha dos temas a serem abordados durante as reuniões com a população já vem preparada pelo governo, onde a única participação clara da população está na ordem das prioridades de seus bairros ou região. A população é praticamente consultada e informada, e na realidade não decide nada. Um exemplo prático dessa situação são as audiências públicas municipais, quando a população é informada sobre o que está acontecendo e não é convidada para participar das decisões.

Até mesmo a interação entre os Poderes Executivo e Legislativo com a população fica restrita, pois o Orçamento é apresentado à população totalmente engessado e

várias prioridades apresentadas pelos cidadãos nas plenárias realizadas nos bairros não são levadas em consideração na hora da tomada de decisão. Com isso, a peça orçamentária não pode ser modificada em benefício dos bairros que não tiveram suas obras contempladas pelo Orçamento Participativo, pois estará prejudicando os outros bairros ou região que foram contemplados. Os conselheiros e delegados do Orçamento Participativo na metodologia *Lato Sensu* são pouco aproveitados como representantes da população em geral e praticamente não exercem suas funções para a qual foram eleitos, uma vez devem cuidar dos interesses de toda a cidade, participando das reuniões com a equipe do governo.

O poder deliberativo é algo fundamental dentro da metodologia do Orçamento Participativo, visto que este poder trará benefícios para toda população, pois tanto os delegados quanto os conselheiros exercerão as funções para as quais foram eleitos e designados, uma vez que o poder decisório ficará nas mãos da população e do governo, não somente nas mãos do governo e, conseqüentemente, haverá uma melhor decisão sobre a aplicação dos recursos públicos. Neste caso, os cidadãos têm uma visão localizada do problema, devido ao fato de ser morador do bairro ou região, enquanto que o governo, têm uma visão geral, ou seja, uma visão de toda a cidade, não permanecendo restrito apenas ao bairro e região.

É bom salientar que

entre as experiências *lato sensu* figuram as formas de participação que não necessariamente conduzem a deliberações aceitas pelo poder público, mas que criam constrangimentos à sua completa liberdade de ação. (Pires, 2001, p. 615).

5.2 Orçamento Participativo *Stricto Sensu*

A metodologia do Orçamento Participativo que interessa construir é a *Stricto Sensu*. Ela é deliberativa, sendo que o governo neste caso abre mão de decidir sozinho onde serão aplicados os recursos públicos. Ao utilizar esta metodologia, uma conseqüência é que a população será mais requisitada, pois o diálogo será cada vez mais intenso para a tomada de decisões conjuntas.

Assim sendo, os cidadãos têm direito a voz e voto e não estarão se submetendo apenas à vontade do governo, mas haverá uma discussão entre o governo e os representantes legítimos que foram eleitos pela população: os delegados e

conselheiros. Desse modo a população tem influência, por menor que seja, na peça orçamentária.

Dois exemplos de municípios que adotaram o Orçamento Participativo *Stricto Sensu* são Piracicaba (SP) e Porto Alegre (RS), sendo esta última cidade considerada a “menina dos olhos” do Orçamento Participativo, pois desde sua implantação em 1989, o OP tem trazido inúmeros resultados positivos tanto para a população em geral, quanto para os seus governantes. Já a experiência do município de Piracicaba (SP) tem sido referência para os outros municípios que adotaram o OP e também para os municípios que pretendem implantar esta metodologia.

Se, por um lado, a metodologia adotada pelo Orçamento Participativo *lato sensu* não contempla a participação deliberativa por parte da população (e sim consultiva e informativa, por parte do governo), por outro, a *stricto sensu* envolve a população na tomada de decisões. Elas se assemelham, no entanto, em diversos aspectos, pois em ambas as metodologias há a prestação de contas do ano anterior do OP; há a apresentação do plano de investimento para o ano vigente do OP; há o percentual da receita destinada a investimento pelo município a ser aplicado no Orçamento Participativo, além de existir a discussão para investimento. Através destes aspectos, estas metodologias visam à transparência da gestão orçamentária. De acordo com Pires,

É possível imaginar a convivência entre as diferentes formas de Orçamento Participativo que leve a um aperfeiçoamento do seu papel e das metodologias que o viabilizam, principalmente se os protagonistas fizerem sempre, como estão começando a fazer, um esforço de troca de experiências e de sínteses provisórias dos avanços concretos obtidos. (2001, p. 616)

5.3 História do Orçamento Participativo no Brasil

Conforme já comentado, de acordo com Avritzer (2003), o OP enseja o aperfeiçoamento da relação democracia representativa/democracia participativa por meio das seguintes premissas:

- a) a cessão da soberania popular por aqueles que a detém enquanto resultado de um processo representativo a nível local;
- b) re-introdução de elementos de participação a nível local, tais como as assembléias regionais e de elementos de delegação, tais como os conselhos, a nível municipal;

- c) princípio da auto-regulação soberana, isto é, a participação envolve um conjunto de regras que são definidas pelos próprios participantes;
- d) o OP se caracteriza por uma tentativa de reversão das prioridades de distribuição de recursos públicos a nível local através de uma fórmula (que varia de cidade para cidade) de determinação de prioridades orçamentárias que privilegia os setores mais carentes da população.

A compreensão desse processo ainda não é de domínio geral, encontrando-se restrita às localidades em que foi ou vem sendo aplicado (ainda assim, limitado às parcelas da sociedade que efetivamente participaram da experiência) e aos meios acadêmicos, onde é objeto de inúmeros artigos, monografias, dissertações, teses e eventos³⁰.

A história do Orçamento Participativo insere-se no contexto histórico brasileiro e vem se consolidando com o passar dos anos, sendo exercido em alguns casos como fator de resistência através da implementação de políticas sociais germinadas na seara municipal ou como um novo instrumento de reforma administrativa, de acordo como é implementado, isto é, como uma bandeira político-partidária ou mais como um mecanismo de aperfeiçoamento da máquina pública.

Embora o OP seja uma experiência inovadora e criativa, principalmente pelo espaço de interferência social que abre no seio da administração pública, ele não é fruto de uma geração espontânea. O OP é resultado dos movimentos sociais que evoluíram no país a partir do final dos anos de 1970, quando a sociedade civil passou a se organizar ao redor de interesses específicos para reclamar providências e suprir deficiências relativas às condições de vida e em face da compreensão do conceito de cidadania.

De acordo com Gohn (1997), a construção de uma nova concepção de sociedade civil, a partir dos anos de 1970, é justamente o efeito propiciado pelas lutas sociais que reivindicavam direitos e espaço de participação social e a busca da cidadania. Desde então, movimentos sociais surgiram, focando questões éticas e de valorização da pessoa humana.

³⁰ Seminário Internacional sobre o Orçamento Participativo (Porto Alegre/RS, 16 a 18 de junho de 1997); "Orçamento Participativo na Gestão Municipal (Encontro de Trabalho do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, Rio de Janeiro/RJ, 2 e 3 de julho de 1997); Seminário Nacional "Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais" (Brasília/DF, 13 a 15 de fevereiro de 1998); 1º. Congresso Brasileiro de Controle Social do Orçamento Público (Belo Horizonte/MG, 15 a 17 de julho de 1999); I Congresso Paulista de Orçamento Participativo (Rio Claro/SP, 27 e 28 de maio de 2000), só para ficar em alguns exemplos.

A origem dos experimentos de participação nas decisões orçamentárias é historicamente indeterminada, e constitui objeto de disputa entre diversos atores (desde partidos políticos a movimentos sociais) em seus discursos. No entanto, ao contrário do que se imagina, as experiências brasileiras com os orçamentos participativos não se iniciaram em Porto Alegre. Experiências em Lages (SC) e Boa Esperança (ES) tiveram início no final da década de 1970, durante a ditadura militar³¹.

A evolução da gestão democrática do Orçamento Participativo pode ser esquematizada em três etapas distintas, de acordo com a observação de Pires (2001, p. 7).

A **primeira fase** refere-se ao período em que as bases da metodologia do programa passam a serem previstas em experiências inovadoras de administração pública, em Lages (SC), Boa Esperança (ES) e Recife (PE).

A experiência de Lages³² merece ser conhecida, ainda que de maneira sucinta, não só pelo “sabor da novidade e de pioneirismo” que representa, mas especialmente porque, segundo aponta Alves (1988), na experiência “o município realizou uma prática democrática fundada num estilo administrativo em que a mobilização popular e a participação direta do povo constituem característica fundamental”.

A inovação foi introduzida na gestão do prefeito Dirceu Carneiro (1977 a 1982) e contou com a participação de vários segmentos da sociedade, com destaque para as associações de moradores organizadas por bairros, Conselhos de Pais e Alunos dos educandários municipais e, também, por Núcleos Agrícolas (no meio rural), que formaram os principais eixos da comunidade lageana e serviram de ponte entre a administração pública e a sociedade privada.

A prefeitura de Lages (na época com 180 mil habitantes) iniciou uma experiência de governo com a participação da população procurando resolver os principais problemas da cidade. Preocupada em dar resposta a estas demandas e sofrendo a pressão da falta de recursos, a administração estabeleceu como condição para a melhoria em bairros, nas áreas rurais ou nas escolas a organização de associações de bairro, de núcleos agrícolas e de conselhos de pais. (Lesbaupin, 2000).

³¹ Pires (2001) considera essas experiências como manifestações concretas da rejeição popular aos métodos e resultados da ditadura militar, sob a liderança de grupos e pessoas envolvidos na resistência ao regime, com destaque para o antigo Movimento Democrático Brasileiro (MDB).

³² Município situado na região do Planalto Catarinense, distante 210 km da capital do Estado, Florianópolis.

Com isso, a prefeitura definiu que as obras de calçamento das ruas, por exemplo, só seriam executadas após estas serem discutidas e escolhidas em reuniões da população nos bairros. O mesmo acontecendo com a construção de postos médicos, com reconstrução e ampliação de escolas, com a distribuição do serviço dos tratores que eram mandados para o campo para arar as terras dos pequenos produtores (Alves, 1984).

Com este processo de participação, uma parte do problema de habitação do município, relativo aos setores de baixa renda, foi solucionada através dos mutirões de habitação, para os quais a prefeitura entrava com a assistência técnica e materiais e os trabalhadores com o trabalho organizado.

Esta idéia possibilitou, já em 1980, que 300 casas estivessem construídas e 108 em processo de construção. E que, como desdobramentos do mesmo, tenha sido possível a descoberta de materiais mais baratos, a pesquisa de formas não tradicionais de construção, a organização de uma olaria experimental, o que permitiu a redução do custo da obra em menos da metade (Lesbaupin, 2000). Nas escolas municipais, foram criados os conselhos de pais de alunos, que passaram a participar da direção escolar como colaboradores na busca de soluções para os problemas da escola, inclusive, procurando adaptar os materiais didáticos à realidade local, para ligar o aprendizado ao cotidiano das pessoas.

Mediante a constituição dos núcleos agrícolas, os pequenos agricultores passaram a se beneficiar da utilização de tratores, emprestados pela prefeitura daquele município. Esta parceria – através da qual a prefeitura comprava os tratores e o núcleo organizava o serviço, pagava o combustível e garantia a manutenção básica do implemento – possibilitou que a área arada do município fosse quintuplicada. Isto possibilitou que a sociedade civil de Lages readquirisse uma auto-imagem positiva de sua localidade (Alves, 1984), o que segundo o próprio Lesbaupin (2000) é uma constante nas experiências bem-sucedidas de administração municipal.

No ano de 1982, por meio da Lei nº 550, de 06 de agosto, o Executivo municipal institucionalizou as ações e os programas relativos à administração orçamentária participativa, bem como criou mecanismos de participação popular na administração municipal³³.

³³ A Lei Orgânica Municipal de Lages de então, ao tratar da elaboração orçamentária, de competência do Gabinete de Planejamento e Coordenação (GAPLAN), estabelecia o seguinte: “Na implantação e execução das medidas e programas cuja competência lhe é atribuída, deverá o Gaplan, nos termos desta

Outra experiência pioneira de modelo participativo citado no trabalho de Lesbaupin (2000) foi desenvolvida na cidade de Boa Esperança (ES), num processo que teve início na administração do prefeito Amaro Covre, que exerceu o mandato entre 1971-1972 – quando iniciou o processo de participação da comunidade – e depois de 1977 a 1982, quando pôde desenvolver com um pouco mais de tempo esta experiência. O governo de Boa Esperança partiu da iniciativa da organização das comunidades de base da Igreja Católica.

Já na primeira gestão de Amaro Covre criou-se o Conselho de Desenvolvimento Municipal de Boa Esperança, reunindo líderes das comunidades e representantes de órgãos, entidades sociais, econômicas e culturais.

No segundo mandato do prefeito Amaro Covre (1977-82), o Conselho de Desenvolvimento Municipal foi retomado, passando a discutir os problemas fundamentais do município, particularmente os relacionados ao desenvolvimento socioeconômico. Fazia parte deste conselho, além do prefeito e do vice, os vereadores, um representante de cada Igreja, de cada sindicato, de cada órgão técnico e de crédito, delegado de polícia, juiz de paz e os diretores das escolas. Segundo Lesbaupin (2000), esta era, na verdade, a assembléia soberana do município, à qual se submetiam o prefeito, a burocracia e os vereadores.

Com a participação das comunidades nos centros de irradiação criados pelo governo, a prefeitura incentivou a organização dos centros de culturas permanentes visando fixar o produtor. Incentivou a diversificação de culturas e ofereceu apoio para os agricultores (tratores e máquinas). Paulatinamente foi ajudando a construir escolas, postos de saúde e as estradas mais necessárias. Lesbaupin (2000) cita como resultado deste trabalho conjunto o fato de Boa Esperança ter deixado o último lugar (53º) em arrecadação do Estado e passado a ser o 21º e, além disso, ter estancado o fluxo migratório, aumentando a produção para 100 mil sacas de café ao ano, 26 mil litros de leite diários e mil sacas diárias de farinha de mandioca. E ainda, que a eletrificação rural foi levada aos povoados e foram construídos 300 quilômetros de estrada, que a rede escolar foi ampliada (cobrindo todo município), assim como o serviço de atendimento médico da população, com um caráter preventivo e não apenas curativo. Isto corrobora,

lei, submeter à consulta popular e democrática os projetos das obras e executar, através da assembléia das Associações e organizações devidamente constituídas do povo, especialmente no que diz respeito ao Orçamento Público do Município, Plano Diretor e legislações codificadas de interesse social, onde serão deliberadas matérias sobre investimentos, gastos e aplicação do erário público, receitas e outros assuntos de ordem municipal.”

em larga medida, com as análises feitas por Putnam (1996) que afirma ser o civismo um potencializador do desenvolvimento socioeconômico.

Cabe ressaltar que alguns elementos são comuns a estas duas experiências pioneiras aqui relatadas, como a participação no processo decisório; a capacidade de recuperação destes municípios do ponto de vista do desenvolvimento econômico; os resultados sociais em termos de saúde, de educação, de moradia, a ruptura com a cultura política tradicional em relação a outras esferas de governos e ao clientelismo. Elementos que, aliás, vão estar na base das discussões sobre a elaboração dos modelos participativos desenvolvidos no final da década de 1980.

A **segunda fase** iniciou-se a partir do momento em que o Partido dos Trabalhadores passa a executar de forma deliberada uma política de gestão democrática do orçamento em alguns dos 36 municípios em que assume a administração, nas eleições de 1983. Essa segunda fase, denominada de “fase petista” (1983-1992), consolida-se em algumas das prefeituras que o partido conquistou nas eleições de 1988, já sob os albores de um regime democrático. Destacam-se nessa fase experiências como a de Porto Alegre (RS), Piracicaba (SP), Santo André (SP), Ipatinga (MG), Betim (MG), São Paulo (SP), Santos (SP), Angra dos Reis (RJ), Vitória (ES) e Jaboticabal (SP), as quais se diferenciam das chamadas ‘precursoras’ por transformarem o orçamento municipal em um ‘catalisador da participação popular’ e pelo seu acentuado caráter ideológico³⁴.

Nesta fase, é exemplificativa a experiência de Diadema (SP)³⁵, por ser a primeira vez que uma administração petista (gestão de 1983-1988) aplicou um modelo de programa do Orçamento Participativo. A participação popular só foi efetivada em 1984, tendo por objeto o orçamento do ano seguinte. Nessa primeira edição, o processo foi conduzido por um funcionário “de confiança” do prefeito e a participação de moradores nos encontros regionais foi insignificante (Simões, 1992, p. 184).

³⁴ Segundo Bernardes (2003), o Orçamento Participativo, na visão dos setores que inicialmente o conceberam dentro do PT, não se destinava a cumprir uma tarefa secundária e auxiliar a democracia representativa. Ele estava investido simultaneamente da tarefa civilizatória e de transformação social profunda, ambas derivadas de um projeto ideológico que não é assumido publicamente pelo partido como um todo, mas expresso por algumas tendências que o formam. Simões (1992, p. 180) revela que “...mesmo antes de serem vivenciadas as tensões próprias dos embates entre grupos de interesse no plano da comunidade, a Administração Municipal desgastou-se com as visões diferenciadas da direção local do PT, a dos técnicos do partido e a do prefeito sobre como se deveria dar a instrumentalização da participação.”

³⁵ Localizado na Região Metropolitana da capital do Estado de São Paulo, São Paulo, mais precisamente no polígono conurbativo cognominado “ABCD Paulista”, sendo que essa letra D refere -se a Diadema.

O processo de Diadema, no entanto, foi se especializando com o passar dos anos por meio da criação de Conselhos Populares de Bairro que tinham por objetivo, entre outros, a seleção das prioridades das regiões geográficas que abrangiam. Ao avaliar os Conselhos Populares de Bairro, Simões (1992, p. 173) asseverou que esta experiência “mostra uma concepção de participação popular muito mais como mecanismo de consultas e transmissão de informações com a finalidade de prevenir protestos e expressar uma base de apoio massivo à gestão.”

Há que se dizer que, na história do Orçamento Participativo, o exemplo mais eloqüente é o modelo de Porto Alegre, instituído em 1989 pelo Partido dos Trabalhadores - PT, na gestão do prefeito Olívio Dutra, consolidado em 1993, na gestão do prefeito Tarso Genro e continuado em 1997 com o prefeito Raul Pont, permitindo a caracterização do modo de governar da esquerda, mais precisamente, do Partido dos Trabalhadores.

Segundo Avritzer,

é possível afirmar que a introdução do orçamento participativo pela administração Olívio Dutra durante o ano de 1990 marca um divisor de águas em termos de políticas participativas no Brasil. Se, por um lado, é verdade que a conjuntura política da democratização já apontava na direção de políticas participativas, devido à introdução da forma conselho e de outras formas de participação durante o processo constituinte (Raichellis, 1999; Dagnino, 2002), por outro lado, nenhuma cidade abraçou tão rapidamente e tão amplamente a idéia de participação quanto Porto Alegre³⁶.

Nestes anos que se passaram desde a instituição do programa, o modelo porto-alegrense do OP consolidou-se como uma referência mundial sobre a participação popular na administração pública, considerada pela Organização das Nações Unidas – ONU com uma das 40 melhores práticas de gestão pública urbana no mundo. Por sua originalidade e importância histórica, o Orçamento Participativo em Porto Alegre merece ser destacado.

Finalmente, a **terceira etapa** caracteriza-se pela aplicação dessa sistemática de administração, isto é, com participação popular, por outras siglas partidárias, consolidando, assim, um modelo propício à descentralização do poder público e à participação da sociedade.

De acordo com Paiva,

o orçamento participativo deixou de ser uma bandeira exclusivamente petista e dos partidos de esquerda. Na gestão 1997-2000, o modelo de consulta popular

³⁶ Disponível em http://www.democraciaparticipativa.org/Arquivos/bibl_balanco_critico.htm, acesso: 17/06/2008.

para investimentos públicos municipais foi adotado por 140 prefeituras – 34 delas comandadas por PFL, PPB, PTB, PMDB e PSDB, além do PRP. (2001, p. 36)

Caracteriza-se pela ampliação do número de protagonistas, incluindo prefeituras petistas e não-petistas, além de entidades e organizações não-governamentais. Algumas experiências iniciadas na fase anterior foram interrompidas em função das derrotas eleitorais. É nesta fase, segundo Pires (2001), que a metodologia ganha maior visibilidade por ter sido destaque na imprensa, ao mesmo tempo em que passa a ser objeto de reflexões acadêmicas. Para Linhares (2006), embora tenham existido, de fato, experiências de OP realizadas na década de 1980, é consenso que as experiências mais exitosas se delinearão a partir da década de 1990.

De meados para final da década de 1990, o Orçamento Participativo passou a circular nos meios políticos com grande aceitação. O interesse na melhoria da gestão dos recursos públicos, cada vez mais escassos face à crise fiscal e às dificuldades econômicas enfrentadas pelo país, motivou governos municipais e grupos organizados a adotarem essa prática.

Recentemente, diferentes pesquisas apontam na direção do aumento das experiências de Orçamento Participativo. Dados apresentados pelo projeto Democracia Participativa constataram a existência de 194 experiências entre 2001 e 2004, tal como mostra o gráfico a seguir:



Fonte: Linhares (2006)

Administrações municipais como, por exemplo, Belém, Belo Horizonte, Campinas, Porto Alegre, Recife e São Paulo, vêm direcionando seus esforços no sentido de fortalecer e consolidar uma nova forma de gestão pública baseada nesse novo conceito. Segundo Pires,

o crescimento da adesão ao Orçamento Participativo se explica, em boa medida, no momento político e econômico particular que a década de 1990 trouxe à realidade brasileira: a transição econômica e política iniciada no começo dos anos 1980 fez vir à tona uma série de debilidades estruturais e institucionais que colocaram na ordem do dia a necessidade de reformas estruturais e de revigoramento da ação política. (2001, p. 25)

Para Linhares (2006), o crescimento das experiências de OP no Brasil revela a mudança que vem ocorrendo na cena política do país. Um estudo realizado pela autora demonstra a disseminação do OP pelo país. No início (gestão 1989-1992), as experiências se concentravam nas regiões Sul e Sudeste; já na última gestão analisada (2001-2004), houve uma disseminação para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, estando o OP presente nas cinco regiões brasileiras.

5.4 Variáveis Determinantes para a Avaliação das Experiências de Orçamento Participativo

O impacto do Orçamento Participativo varia em cada município, e os resultados são bastante significativos em alguns casos e irrelevantes em outros.

Para explicar as variações entre experiências, alguns pesquisadores vêm compartilhando métodos de análise e conceitos comuns sobre os resultados do OP, realizando análises comparativas em diversos municípios do País.

Exploraremos alguns aspectos relacionados às variáveis das experiências do Orçamento Participativo no Brasil, presentes nos trabalhos desenvolvidos por Abers (2000); Pires (2001); Avritzer (2003); Wampler (2003); Silva (2003); Ribeiro e Grazia (2003).

Segundo Pires (2001), para realizar análise de qualquer experiência de Orçamento Participativo é essencial questionar se o processo trata de: (1) uma discussão apenas das despesas ou de despesas e receitas; (2) discussão apenas dos investimentos ou também das despesas de custeio; (3) distribuição geográfica de acordo com o volume de tributos arrecadados por região ou de acordo com as necessidades identificadas; (4) participação apenas às vésperas da elaboração orçamentária ou também ao longo da execução; (5) discussão via plenárias regionais ou de bairros ou através de ambos os modos.

A pesquisa realizada por Ribeiro e Grazia (2003)³⁷ estabelece um panorama com as características gerais das experiências de Orçamento Participativo desenvolvidas no Brasil, relacionando aspectos como: (1) formas de coordenação e vinculação institucional; (2) configuração das arenas políticas ou instâncias participativas; (3) elementos da dinâmica participativa nas arenas políticas do OP; (4) divulgação do OP e das decisões tomadas nesse processo; (5) inclusão do OP no corpo de leis e em normas que orientam a administração pública e a vida política local; (6) impacto do OP no orçamento municipal; (7) mudanças provocadas na administração.

Para Avritzer (2002), quatro categorias se mostram necessárias à existência do OP: (1) a vontade política do partido que detém o poder; (2) a densidade associativa, que corresponde ao grau de coesão e de organização da sociedade ou comunidade; (3) os elementos do desenho institucional; (4) a capacidade administrativa e financeira para implantar a proposta.

Segundo Wampler (2003), analisar as experiências de OP através de parâmetros básicos nos permite ir além da retórica política, dos estudos de casos singulares, e compreender e explicar melhor as conseqüências do OP. Na opinião do autor a forma mais frutífera de avaliar os resultados OP é a que considera a análise de três áreas amplas: democracia, racionalização da administração local e justiça redistributiva³⁸.

Duchrow (2004) amplia a análise e acrescenta como variáveis questões que envolvem a formação de uma consciência de cidadania e de direitos, a oferta de informações e chances para que o cidadão se capacite, bem como a articulação entre o planejamento urbano e a gestão, pois, como diz a autora, uma vinculação maior entre os instrumentos de planejamento urbano e o orçamento público com participação popular, poderão vir a ser, de fato, indutores de mudanças estruturais.

Somando então os enfoques de análise supracitados, chegamos à seleção das seguintes variáveis de análise, enquanto elementos considerados determinantes na implementação (e sucesso) da democracia deliberativa: o compromisso governamental, a tradição associativa, o desenho institucional e a capacidade administrativa e financeira.

³⁷ Segundo Avritzer (2003), a pesquisa realizada por Ribeiro e Grazia (2003) se configura como o levantamento mais completo já realizado sobre o tema, pois oferece um amplo panorama sobre os municípios que realizaram essas experiências, sobre a evolução do OP no período estudado e sobre o seu grau de consolidação em cada um dos casos.

³⁸ Segundo o autor as experiências mais bem sucedidas provavelmente apresentarão resultados positivos em todas as três áreas, enquanto os casos menos bem-sucedidos apresentarão deficiência em uma ou

Nossa escolha deu-se em função de dois aspectos fundamentais: em primeiro lugar, porque a literatura do OP tem utilizado, de forma preponderante, as quatro variáveis citadas (compromisso governamental, tradição associativa, desenho institucional e capacidade administrativa e financeira). Assim, tal escolha permite estabelecer relações com outras experiências, considerando as pesquisas feitas em diversos municípios brasileiros. Nossa opção não exclui, naturalmente, outros aspectos como, por exemplo, a justiça distributiva e a racionalização da administração local (Wampler, 2003); em verdade, agregamos tais elementos às variáveis eleitas.

O outro motivo da escolha é de ordem eminentemente prática. É que, ao longo da pesquisa, deparamo-nos com uma série de restrições, especialmente no que concerne ao acesso a registros públicos, a exemplo da ausência de atas das reuniões do OP, bem como da inexistência de acompanhamento orçamentário das demandas populares levantadas no processo, tudo a revelar, como será visto adiante, o próprio ocaso do processo em São Luís. Tais restrições serão devidamente descritas em cada um dos tópicos de análise, no Capítulo 6.

5.4.1 Compromisso governamental

Na visão de Avritzer (2003), Lüchmann (2002), Silva (2001) e Wampler (2003), o compromisso político governamental efetivo das forças políticas ocupantes do governo em respeitar as deliberações resultantes de programas participativo-democráticos é parte integral de seu sucesso.

Silva (2003) comenta que na medida em que depende dos governos a efetivação daquilo que deriva dos processos de gestão participativa - sejam políticas públicas, investimentos, serviços - a eficácia dos processos de participação é extremamente condicionada pelo grau de comprometimento dos governos com tais processos e seus resultados.

A atuação governamental, por influir na configuração do contexto político-ideológico no qual se dá a construção da participação, pode-se colocar como mais um obstáculo ou como um estímulo, dependendo da orientação dos agentes que integram o governo. Segundo Silva (2003), no caso de Porto Alegre, no nível do Executivo, predominou a orientação de abrir o processo à participação e, principalmente respeitar as deliberações nele tomadas.

Wampler (2003) destaca que a administração tem que estar disposta a gastar tempo, energia e recursos para reformar o processo através do qual os cidadãos fazem suas demandas, o processo através do qual os burocratas tomam suas decisões e o processo através do qual os representantes eleitos estão acostumados a apresentar suas demandas ao sistema político. Sugere três indicadores para analisar este o grau de comprometimento governamental:

(1) a filiação partidária – quanto maior for o número de representantes públicos escolhidos que compartilham uma agenda similar a do prefeito no esforço de realizar as reformas, maior será a capacidade do prefeito para gerenciar as mudanças;

(2) a prioridade principal do governo – o compromisso com uma variedade de esforços reformistas indica um apoio mais fraco ao OP, e, caso o OP não seja prioridade do governo, talvez ele não se desenvolva da mesma forma que se desenvolveria se toda atenção do governo estivesse concentrada neste instrumento, pois uma quantidade menor dos investimentos serão alocados no OP, o número de funcionários dedicados ao processo será reduzido e o envolvimento dos cidadãos será menor ainda, visto que eles disporão de outros canais para alcançar suas demandas. No entanto, Wampler (2003), afirma que a intensidade do apoio da administração ao OP constitui um fator fundamental, mas, por si só, não é suficiente.

(3) habilidade da administração em criar maioria estável na Câmara Municipal – quanto maior e mais forte for a maioria associada ao prefeito, mais chances a administração terá de implementar com flexibilidade as reformas experimentais e inovadoras.

Lüchmann (2002) destaca que o fator central para uma gestão pública participativa, não se refere somente a sua inserção como prioridade no conjunto das propostas e objetivos políticos partidários, mas também com o comprometimento do governo com a efetivação desta proposta. A autora reitera em sua tese a importância do projeto político-partidário, enquanto elemento fundamental para a implementação, continuidade e aperfeiçoamento da experiência.

Para Avritzer (2003) a presença de membros da administração nas reuniões do OP, a capacidade de superar obstáculos para a implementação de obras e a centralidade do OP nas políticas da administração municipal são indicativos importantes desse fator³⁹ para a construção de um programa participativo estável e forte. Esta

falhos.

³⁹ Quanto à presença de membros da administração nas reuniões do OP, Lüchmann (2002) constatou que na experiência de Porto Alegre a presença e a participação do Executivo nas assembléias regionais

variável deve associar-se a outros aspectos para que se alcance uma participação efetiva na gestão pública.

5.4.2 Tradição associativa

Denominado aqui como a ‘tradição associativa’, o caráter histórico de atuação da sociedade civil é questão central na maneira como se comportam estes atores para com as experiências democrático-deliberativas.

Silva (2003) coloca como um dos fatores explicativos para a participação na gestão pública a existência de uma rede associativa relativamente densa. Essa rede associativa só seria potencializadora da participação na medida em que fosse composta por agentes comprometidos com a sua produção, capaz de contraporem-se de forma efetiva às práticas de organizações da sociedade civil que orientam sua atuação por outros referenciais opostos à participação.

Pesquisas realizadas em cidades com experiências de OP consolidadas (Silva, 2003; Fedozzi, 1999) demonstram que a existência de uma sociedade civil forte e organizada foi imprescindível.

Para Wampler, os ativistas políticos e os cidadãos comuns desempenham um papel importante na determinação dos resultados, pois segundo o autor,

Se a sociedade civil vem crescendo e se fortalecendo no decorrer do tempo, o OP pode servir como corpo institucional através do qual o cidadão pode levantar questões e resolver suas demandas. Por outro lado, se a sociedade civil vem perdendo força, o OP pode ter algum impacto nos baixos níveis de participação. Se, entretanto a mobilização da sociedade é frágil, é provável então que o entusiasmo com a participação generalizada seja fraco. Se o OP tiver um apoio no interior do governo, e a participação for fraca ou se os líderes forem suspeitos, a possibilidade de o OP se desenvolver será menor. (2003, p. 80)

Por outro lado, Avritzer (2003) afirma ser possível a existência do OP em cidades nas quais não existe forte tradição associativa; no entanto, alerta que o OP não seria capaz de gerar uma infra-estrutura associativa nos casos em que ela não existe.

A pesquisa realizada por Abers (2000) contrapõe a posição de Avritzer ao demonstrar, a partir da análise do processo de participação de um bairro de Porto Alegre no OP, que a administração pública local pode promover um fortalecimento da organização cívica e enfatiza: “enquanto, por um lado, o OP estimulou a mobilização de

bairros numa disputa para investimentos públicos, a mesma política também promoveu a cooperação entre bairros”.(Abers, idem, p. 62).

Desse modo, ao se analisar a importância da tradição associativa é necessário atentar-se para alguns indicadores que podem contribuir na verificação de como essa variável está configurada em diferentes espaços locais, bem como o grau de relação que esta vai possuir frente aos diferentes resultados de OP. Baseado nos estudos de Lüchmann (2002), Silva (2003) e Wampler (2003), chegamos aos seguintes questionamentos:

- (1) Qual o número de participantes das reuniões do OP que participam de alguma entidade ou organização associativa?
- (2) Qual o vínculo dos representantes eleitos para o OP (delegados e conselheiros) com entidade ou organização associativa?
- (3) Existe a preocupação do governo em envolver entidades civis no OP e de que forma esta participação se consolida?
- (4) Qual o tipo de associativismo mais presente no OP?
- (5) Qual a importância do associativismo durante a implementação do OP?
- (6) Existe alguma tensão entre as organizações civis e o OP?

5.4.3 Desenho institucional

Apesar de não existir um modelo de orçamento participativo que sirva a todas as realidades, o processo não dispensa a elaboração de uma metodologia, que, como ressalta Pires (2001), pode variar ao longo do tempo, conforme o aprendizado e as conveniências. No entanto, complementa o autor, alguns pressupostos devem servir de referência para a escolha das estruturas e mecanismos de participação.

Lüchmann (2002) define desenho institucional como sendo a resultante das articulações Estado e Sociedade, que se configura como “o conjunto de regras, critérios, espaços, normas, leis, que visam a fazer valer e promover a realização da prática dos princípios democráticos participativos”. Na opinião da autora, são essas regras e princípios que possibilitarão a criação de uma maior ou menor participação da população, e que darão, ou não, legitimidade na solução das demandas que surgirão.

Avritzer (2003) destaca a importância do desenho institucional na consolidação de uma experiência de OP, e afirma ser indispensável à conciliação de propostas de desenho institucional trazidas por diferentes atores.

A seguir, discutiremos alguns dos indicadores presentes na literatura (Pires, 2001; Avritzer, 2003; Wampler, 2003; Silva, 2003; Lüchmann, 2002; Ribeiro e Grazia, 2003), que julgamos mais relevantes para a análise desta variável em processos de OPs:

- Base geográfica

A base geográfica refere-se à forma com a cidade é dividida, configurando os setores geográficos do OP. Estes setores, segundo Souza (2000), nada mais são que recortes espaciais que servem de referência para a mobilização da população onde se dá o processo de eleição de prioridades e escolha de delegados.

Na opinião de Pires (2001), a geografia da cidade determina em grande medida o modo pelo qual os cidadãos participam do processo e o mecanismo decisório a ser respeitado. Para Souza (2000), a definição de territórios para fins organizativos, interfere na dinâmica sócio-política, pois grupos e interesses podem ser fortalecidos ou enfraquecidos com o seccionamento ou a fusão de áreas de abrangência.

- Escolha dos Conselheiros (as) e Delegados (as)

Dependendo do regulamento do regimento interno, a forma como são escolhidos os Conselheiros (as) e Delegados (as) do OP pode limitar o acúmulo de mandatos, o uso político eleitoral da representação e a manutenção ou conservação de mandatos por um longo período de tempo, estimulando a renovação e o controle popular sobre a atuação representativa (Lüchmann, 2002).

Espaços ou instâncias de participação (reuniões regionais, fórum de delegados, Conselho do Orçamento Participativo, etc.)

Para Avritzer (2003), as instâncias mais legítimas para a coordenação do Orçamento Participativo são aquelas que se inserem dentro de uma perspectiva de soberania e auto-regulação popular, vinculada à própria dinâmica do OP⁴⁰.

Segundo Ribeiro e Grazia (2003), a densidade das instâncias, a sua data de início, o seu ritmo e os objetivos de cada etapa informam sobre o envolvimento da sociedade e do governo local sobre tal instrumento.

- Critérios de distribuição dos recursos

Criar mecanismos objetivos de processamento das demandas sociais apresentadas no OP é condição indispensável para que se evite o uso das tradicionais

⁴⁰ A pesquisa realizada por Ribeiro e Grazia (2003) verificou que estas instâncias estavam presentes em apenas 13,6% dos municípios que desenvolvem 'experiências associáveis ao OP'.

práticas clientelistas e reprodutoras de privilégios, substituindo-as por regras públicas e transparentes de priorização das demandas sociais incorporadas ao orçamento público. Segundo Lüchmann (2002) este princípio configura-se como um importante mecanismo de redistribuição dos recursos e da promoção da justiça social⁴¹.

5.4.4 Capacidade administrativa e financeira

Mudar o mecanismo de elaboração orçamentária de modo a contemplar a opinião dos cidadãos demanda um volume considerável de recursos, alocados na contratação de pessoal, disseminação de informações, aquisição de material, etc. (Pires, 2001).

A capacidade de investir recursos é central para criar as condições através das quais os cidadãos se tornarão os tomadores de decisão, para ajudar a conformar seus próprios futuros bem como o futuro dos seus bairros e do município em geral. (Wampler, 2003, p. 66).

Quando a capacidade de investimentos é limitada, os Orçamentos Participativos não possibilitam uma real transferência de autoridade, não oferecendo aos cidadãos a habilidade para tomar decisões que exercerão impactos diretamente sobre suas vidas, o que, segundo Wampler (2003), transformará o OP em um processo de educação pública.

Segundo Silva (2003), a capacidade financeira define a possibilidade objetiva de a administração responder às demandas e interesses resultantes do processo participativo, pois segundo esse autor, “*é a capacidade de investimento que determina a eficácia da participação garante parte de sua credibilidade*”.

⁴¹ Segundo Genro (1995), em sua concepção inicial o OP se propunha, em seus principais objetivos, a contribuir para uma redistribuição dos recursos municipais.

6. IMPLEMENTAÇÃO DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO EM SÃO LUÍS

6.1 Tradição Associativista da Capital Maranhense

6.1.1 As Uniões de Moradores e Associações de Bairro

O processo histórico tem mostrado que, em todas as épocas e tempos, os homens formaram instituições com o intuito de solucionar seus problemas comuns ou específicos, principalmente os relacionados às suas condições de vida.

A União de Moradores é uma instituição social localizada nos diferentes bairros periféricos da zona urbana do município de São Luis, sendo formada por um conjunto de pessoas com objetivos reivindicadores voltados para a solução de seus problemas comuns. É uma instituição social surgida nas camadas populares que sobrevivem em localidades desprovidas de uma infra-estrutura básica. Movimentos desta natureza surgem nos bairros em que as condições materiais da população são precárias, onde a renda mal cobre as despesas alimentícias básicas de uma família, ainda que a maioria ou mesmo a totalidade dos seus membros trabalhe.

Em São Luis, esses movimentos tomaram o nome de União de Moradores (ou Associação de Bairro), sobretudo na periferia da área urbana da cidade. Emergiram de reuniões em que os moradores discutiam os problemas afetos ao seu bairro e suas condições de vida. Tais reuniões proporcionaram aos moradores do bairro a oportunidade de se organizarem para, através de uma ação coletiva, reivindicar junto aos poderes locais melhores condições de vida. Assim, o movimento das Uniões de Moradores decorre da luta pela sobrevivência daqueles que, enfrentando as mais diversas dificuldades, uniram-se de forma solidária.

A manifestação desta camada popular inicialmente se caracterizou por um movimento espontâneo de um grupo de moradores de um bairro da periferia, que recebia auxílio da Legião Brasileira de Assistência (LBA)⁴², e, ao refletir sobre suas condições de vida, procurou se organizar e se contrapor perante o poder público, reivindicando o usufruto dos bens coletivos. Desde a década de 1960, a sua luta deu-se a partir das necessidades concretas e imediatas, como, por exemplo, a luta por luz, ônibus, água e esgoto, coleta de lixo, posto médico, habitação, escola, pavimentação e

⁴² A primeira União de Moradores surgiu em 1959, depois de um trabalho de assistência, do qual os membros do bairro do Lira aproveitaram as reuniões promovidas por uma estratégia e uma assistência social do posto da LBA (Legião Brasileira de Assistência) que atendiam os moradores. Vivenciaram em conjunto, nas reuniões, as suas preocupações, e conversaram sobre problemas concretos, afetos àquele bairro.

calçamento de ruas, postos policiais, legalização dos terrenos dos moradores, assistência social, criação de cooperativas etc.

Nesse sentido, destacam-se algumas manifestações organizadas por Uniões de Moradores ou Associações de Bairros em São Luís, a saber:

▪ **1º Congresso Comunitário de Bairros de São Luís**, em 1963, organizado pela União de Moradores de São Luís, que contou com as 10 (dez) uniões de moradores existentes à época⁴³. Nesta ocasião foram discutidos diversos problemas que afligiam os bairros mais carentes, quais sejam: Energia Elétrica, Industrialização e Autonomia de São Luís, Relações Humanas, Esportes e Recreação, Saúde e Assistência Social, Educação e Cultura Popular, Salário, Custo de Vida e Abastecimento, Habitação, Sindicalismo e sede própria da União de Moradores de Bairros, que no ano seguinte chamar-se-ia FUMBESMA - Federação das Uniões de Moradores e entidades similares do Maranhão.

▪ **2º Congresso da União dos Moradores de Bairros do Estado do Maranhão**⁴⁴, em 1966, realizado sob a responsabilidade da FUMBESMA na Escola Técnica de São Luís, com o objetivo de melhor se promoverem para um trabalho mais efetivo e escolherem experiência para maior ação. As conclusões do segundo congresso diferenciam-se substancialmente do primeiro, por dar maior ênfase à harmonização de suas atividades internas, perdendo de vista a totalidade dos fatos, como procuraram destacar no primeiro Congresso. É sabido que a realização do segundo deu-se num momento em que o país vivia um regime extremamente repressivo, enquanto o primeiro teve maiores oportunidade para analisar e denunciar a problemática, oferecer sugestões e fazer reivindicações ao poder local.

▪ **3º Congresso de União de Moradores**, em 1980, após quatorze anos de realização do segundo. A FUMBESMA foi novamente o órgão promotor, e os colaboradores foram: Governo do Estado, Universidade Federal do Maranhão, CEMAR (Centrais Elétricas do Maranhão), SIOGE (Serviços de Empresas e Obras Gráficas do Estado), Secretária de Saúde do Município de São Luís, Secretaria Municipal de Educação e Cultura, FEBEM, e a Empresa Produtora do Café Maluf.

⁴³ União de Moradores dos seguintes bairros: Floresta; Lira; São Francisco; Retiro Natal; Madre Deus; Nossa Senhora da Vitória; Nossa Senhora de Fátima; Camboa; Vila Passos e Vila Nova; e São Vicente.

⁴⁴ Participaram do 2º Congresso vinte e três Uniões de Moradores, dos seguintes bairros: Camboa; Madre Deus; Lira; Vila Passos e da Vila Nova; Retiro Natal; Coréia; Matoudouro; Caratátua; Alemanha; Vila Ivar Saldanha; Nossa Senhora de Fátima; São Vicente; Monte Castelo; Filipinho; Barés; Sacavém; Cruzeiro do Anil; São Francisco; Dezoito; Jordoia; Apicum; e Santo Antônio.

▪ **I Encontro Municipal de Moradia**⁴⁵, no ano de 1994, aprovaram-se várias diretrizes de organização e estruturação do movimento, bem como a criação de um fórum de entidades para dar suporte e apoio as lutas por reforma urbana. Para isso criou-se o I Fórum Permanente de Luta por Moradia que, guardadas certas diferenças em sua composição política, pode ser considerado como o embrião do Fórum Maranhense de Defesa da Moradia.

As Uniões de Moradores desenvolvem sua ação encaminhando seus problemas ao poder público. Este é o responsável direto para criar as condições gerais de vida, no que diz respeito aos serviços urbanísticos, negados a esta camada social.

A proposta enfatizada por estas entidades, desde seu surgimento na capital maranhense, tem-se limitado às necessidades imediatas, ficando mais no nível do processo reivindicativo, isto é, sem questionar a “sociedade na sua globalidade”⁴⁶.

Esta negação é a manifestação mais evidente das contradições vivenciadas pelas classes sociais, sendo a classe dominante a vinculadora central da ideologia do modo de produção capitalista, no qual se estabelecem os detentores os meios de produção e os vendedores da força de trabalho, retratando, enfim, a divisão social e funcional do trabalho. Para os últimos (vendedores da força de trabalho), o convívio com a escassez dos bens constitui-se uma situação marcante do seu cotidiano. No entanto, ao mesmo tempo esta escassez é o elemento condutor de sua organização no processo reivindicativo perante o poder público. Para Singer e Brant (1983),

Daí os movimentos de bairro, que surgem como resultado da aglutinação dos moradores das áreas pobres da cidade para fins de ajuda mútua e, passam, em certas circunstâncias, a mobilizar a população para reivindicar maior participação no usufruto do que se pode denominar de bens coletivos da comunidade Urbana⁴⁷.

⁴⁵ Aqui é necessário fazer uma importante observação: não obstante as uniões de moradores (ou associações de bairros) e as lutas pela moradia tenham sido tratadas como manifestações populares no contexto urbano, deve-se atentar para as peculiaridades nas práticas reivindicatórias dos dois movimentos. Como veremos, em geral, as uniões de moradores caracterizam-se por um diálogo que culminaria com a institucionalização e a conseqüente incorporação da “racionalidade” estatal à sua realidade. A luta por moradia, ao contrário, caracteriza-se pelo confronto, isto é, por práticas mais efetivas de ação, com destaque para as ocupações urbanas verificadas durante a década de 1990, dentre as quais destacamos: Vila Zeni (1994), Vila Cascavel (1995), Parque das Mangueiras (1996), Jaguarema (1996), Cidade Olímpica (1996), Canudos/Terra Livre (1997), Ana Jansen (1997), Angola e Tambor (1997), Prédio da Rua 03, São Francisco (1998), dentre outras.

⁴⁶ Expressão cunhada pela Profa. Raimunda Babosa Costa. In. COSTA, Raimunda Barbosa. **Prática Social das Uniões de Moradores de São Luís do Maranhão: Forma de Organização-Ação**. Dissertação de Mestrado apresentada ao PPGSS da PUCSP, 1984.

⁴⁷ SINGER, Paul, BRANDT, Vinícius Caldeira. **São Paulo: O Povo em Movimento**. São Paulo: Vozes, 1983.

Assim, os movimentos sociais surgiram impulsionados pelas condições materiais de vida e pela própria miséria do cotidiano. O acirramento da divisão do trabalho no sistema capitalista acarreta a emergência das questões sociais como consequência da exploração do desgaste das classes trabalhadoras e de sua exclusão do processo de consumo e utilização de bens e serviços.

No momento em que as camadas populares se organizam na tentativa de atender o imperativo de sua própria sobrevivência, através de ações reivindicativas, evidencia-se a função do Estado ao responder a essa reivindicação, uma vez que se outorga da função de manter a coesão social, garantindo as condições gerais e privilegiando o poder político e econômico da classe dominante.

Na verdade, desde a década de 1980, o discurso da participação popular passa a ser incorporado à estratégia governamental, quando o Estado não mais reprime as organizações de bairros, e passa inclusive a reconhecê-las, vendo nestas uma possibilidade de viabilizar o seu projeto político-ideológico; entretanto, a este reconhecimento, seguiu-se um conjunto de mecanismos reguladores das suas atividades e representação, implicando tanto o controle do seu raio de ação como das atribuições até então empreendidas por essas organizações.

Nesse sentido, tais organizações tornam-se o principal agente de intermediação de recursos, passando a estabelecer, junto aos órgãos estatais, a interlocução na viabilização de um conjunto de programas que buscam, de um lado, dar respostas ao processo de pauperização, e, do outro, atrair para o campo legal-institucional as reivindicações dos trabalhadores, retirando assim qualquer possibilidade de confronto.

Diante da crise financeira e do crescente aumento das demandas, sobretudo a partir da década de 1980, o Estado trata de estabelecer uma “parceria” com tais movimentos, buscando “dividir” com a comunidade a aplicação de recursos que estavam aquém das necessidades da população.

Com essa retórica participacionista, setores populares são convocados a negociar e a dividir, sobretudo as responsabilidades, no tocante à resolução dos graves problemas por eles vivenciados; busca-se a integração desses sujeitos sociais, enfatizando a necessidade do trabalho voluntário e da cooperação entre povo e governo.

Ao incorporarem a lógica da racionalidade estatal, as organizações de bairros passam a realizar tarefas de caráter burocrático, administrando o acesso da população

aos precários benefícios dos programas governamentais, e criando as condições necessárias à reprodução do processo de acumulação, ao mesmo tempo em que atuam, de forma funcional ao sistema, de modo a adequar as demandas sociais ao limite dos programas oferecidos pelo Estado.

O efeito desse processo tem sido a adoção de políticas pontuais, focalizadas, que, ao invés de se traduzirem num atendimento efetivo aos setores populares, tendem a se amoldar à lógica do mercado, consolidando-se num excelente negócio para o setor privado⁴⁸.

Assim, as organizações de bairro tornam-se espaços de implementação dos mais diversos programas: leite, creche, habitacionais, cooperativas de produção, ação voluntária, etc., embutidos nos programas dirigidos aos segmentos mais pobres, a partir da cobertura mínima do montante das suas necessidades reais, evidenciando o caráter excludente, e injetando nos mais carentes um sentimento de dependência que os tornam vulneráveis às práticas clientelistas, dada a despolitização das demandas populares.

Ademais, a viabilização desses programas deparara-se com um conjunto de contradições, expressas pelas inadequações das normas impostas pelos programas e o volume das demandas vivenciadas nos bairros, dando margem a um conjunto de distorções, como a criação indiscriminada de organizações de moradores, tudo segundo os padrões oficiais.

Com efeito, como consequência dessas políticas participacionistas, assistiu-se à proliferação de um associativismo que buscou o reconhecimento do Estado, incorporando uma normatividade que é lhe é peculiar, instituída através de um conjunto de mecanismos formais, a exemplo da obrigatoriedade dos estatutos, registros, inscrições em sistemas de cadastro, publicação no diário oficial, etc. - procedimentos institucionais que conferem, a estas entidades, reconhecimento e validade social junto aos órgãos governamentais.

Exemplo claro desse processo, no Maranhão, foi a criação da SEDESCT (Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social Comunitário e do Trabalho), em 1987, através da qual o Governo do Estado iniciou uma série de “experiências participativas”, buscando constituir uma interlocução direta com as organizações populares.

⁴⁸ Esse tipo de intervenção do Estado no campo social tem aberto amplamente um campo de atuação para o clientelismo político nas suas diversas expressões.

A SEDESCT passa a aglutinar e coordenar os recursos dirigidos para a área social, colocando-se como órgão dinamizador da assistência à população pobre de São Luís, tendo como objetivo de

manter e desenvolver um processo de diálogo permanente com todas as organizações populares, sindicatos, associações de bairros, organismos similares para assim dar sua contribuição de garantia plena do exercício da cidadania a dada parcela maranhense. (Diário Oficial do Estado do Maranhão, 1991 p 9-10).

Dentro dessa perspectiva, a SEDESCT passa a orientar uma ação comunitária, com o apoio social e atendimento aos segmentos mais carentes, garantindo projetos mínimos, sob a forma de empreendimentos e serviços, visando “fortalecer” as organizações populares. Proliferava-se, então, os chamados projetos comunitários, através dos quais o governo apresenta-se como um governo popular, moderno, voltado para os anseios da população.

Assim, no contexto da Nova República, a organização comunitária passa a ser sinônimo de execução de programas e da quantidade de projetos comunitários aprovados, resultando na proliferação de entidades, intermediadas por pedidos e, concessões, a mando de políticos locais, normalmente vinculados ao governo. Ou seja, a comunidade passa a ver, nesses interlocutores, uma possibilidade de satisfação das suas necessidades imediatas, recriando, no interior dos bairros, uma espécie de curral eleitoral, na medida em que passa a reproduzir velhas práticas clientelistas, através da “política do favor”

Segundo Barbosa (1996),

por intermédio dos chamados projetos comunitários, o Estado via SEDESCT institucionaliza as práticas mais espontâneas, no interior dos bairros populares, bloqueando a possibilidade de uma participação real, geradora de uma identidade popular, solidificando uma participação instituída, restrita, portando, a barganhar ganhos imediatos que neutralizam a capacidade dos movimentos de politizar as suas demandas. Esse processo é também reificador de novas lideranças que passam a atuar mediadas pelo consenso: o líder de bairro deixa de ser representante de sua vizinhança, para ser vizinho do poder, e como tal, elemento de organização do consenso, condição fundamental para o exercício da dominação⁴⁹.

No Brasil, dentre as diferentes modalidades e as diferentes concepções de política participativa, os Conselhos Gestores e as experiências de OP são exemplos de participação institucionalizadas resultantes de mobilizações da sociedade civil, que se configuram como mecanismos “alternativos” de tomada de decisões acerca das ações

⁴⁹ BARBOSA, Zulene Muniz. **A Institucionalização das Demandas Populares: armas e armadilhas da participação e do controle social na relação Estado/Organizações de Bairros**. Dissertação apresentada ao Mestrado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, 1996.

do Estado na definição e provisão dos serviços e recursos públicos (Lüchmann, 2002, p. 84).

No entanto, há uma diferença entre as duas modalidades de política participativa apontadas acima: os Conselhos Gestores são espaços de co-gestão e co-participação entre governo e população. No caso dos Conselhos, leis específicas pós-Constituição de 1988 passaram a regulamentá-los, articulando a existência de conselhos ao repasse de recursos financeiros do nível federal para o estadual e para o municipal. O formato institucional dos conselhos segue diretrizes básicas, padronizadas nacionalmente, que provém da sua regulamentação legal, em que a participação da sociedade civil é obrigatória (Dagnino, 2002).

Já o Orçamento Participativo – OP prevê a participação direta da população através de suas assembleias regionais ou temáticas, mobilizando o maior número de cidadãos para discutir os problemas sociais, de sua região ou cidade e as prioridades para investimento público, e eleger seus representantes para participarem do fórum de Delegados e do Conselho do OP.

Desta forma, o OP traz, como princípios, a inversão de prioridades em favor dos setores mais pobres quanto à distribuição dos bens e serviços públicos; e possui um desenho institucional que permite a inclusão/ampliação da participação destes setores em seus espaços de discussão. Esta relação pode nos levar a supor que o OP constitui num mecanismo de participação política dos mais pobres, na medida em que traz princípios democráticos que possibilitam esta participação.

6.1.2 São Luís e a insígnia de “Ilha Rebelde”

Segundo Borges (2005), a qualificação de São Luís como “Ilha Rebelde” remonta ao ano de 1951, quando um grande movimento contestatório desencadeou uma greve geral na cidade, resultando em mortes, violências, incêndios e distúrbios generalizados, que se prolongaram por vários meses.

A revolta popular deu-se em função da eleição e posse de Eugênio Barros⁵⁰ como governador do Estado. Barros vencera o plebiscito realizado no ano anterior sob a acusação de fraude eleitoral.

⁵⁰ Industrial, então prefeito da cidade de Caxias, e ligado ao oligarca Victorino Freire.

As “Oposições Coligadas” apresentaram como candidato Saturnino Bello, ex-interventor (1946-47) e ex-vice-governador (1947-50), que rompera com Victorino Freire em função de sua não indicação como candidato ao governo do Estado. Aproveitando-se das dissidências abertas no seio do grupo dominante, as oposições vislumbraram em “Satú” Bello a possibilidade de chegar ao governo do Maranhão.

A campanha eleitoral de 1950 foi bastante agitada e provocou forte interesse da população, visto que, além dos cargos estaduais (governador, senador e deputados), estava ainda em jogo a sucessão presidencial. Ao longo do ano, todos os candidatos à presidência estiveram em São Luís, realizando comícios e acirrando a disputa eleitoral.

Embora favorável aos governistas, a apuração seguia bastante disputada entre estes e a oposição, quando ocorreu um incidente seminal à realização da greve: “Satú” Bello faleceu (vítima de um infarto) em pleno curso das apurações, justamente no momento em que apresentava ligeira vantagem sobre o adversário. Sua morte, contudo, não ensejou a convocação de novo pleito, como pretendia a oposição; a eleição converteu-se em intensa batalha política, jornalística e jurídica, prevalecendo, por fim, a posição dos governistas, que reivindicavam imediata diplomação (“com o atestado de óbito do concorrente”, segundo os oposicionistas) de Eugênio Barros.⁵¹

As mobilizações populares tiveram, portanto, um formidável precedente: o cortejo fúnebre de “Satú” Bello (cuja morte súbita foi creditada, pelas Oposições Coligadas, ao “desgosto” devido às fraudes praticadas durante a eleição) fora acompanhado por milhares de pessoas (entre 30 e 40 mil, segundo os jornais oposicionistas)⁵².

Em dois momentos, a capital ficou completamente paralisada diante de uma greve geral: nos meses de fevereiro e março (aproximadamente 15 dias), e setembro e outubro (cerca de 20 dias). O desenrolar da greve foi caracterizado por intensa mobilização e agitação popular.

Em 27 de fevereiro, a notícia da posse de Eugênio Barros desencadeou a primeira fase do movimento (de 27/02 a 14/03/1951). A multidão mobilizada na “Praça da Liberdade” (Praça João Lisboa ou Largo do Carmo, o centro político ludovicense à época) começou um “quebra-quebra” no Centro, cujos alvos foram os espaços identificados com o vitorinismo: residências de juízes do TRE foram depredadas, o

⁵¹ BORGES, Arleth Santos. **Conexão Eleitoral e Atuação Parlamentar: representantes e bases eleitorais no Maranhão**. Tese de Doutorado apresentada ao Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.

⁵² Isto, na pequena cidade provinciana de apenas 120 mil habitantes - ou seja, entre ¼ e 1/3 da população nas ruas.

jornal Diário de São Luiz (porta-voz da situação) foi incendiado, e a Rádio Timbira (emissora oficial) foi atacada. Ao final do dia 28 houve confronto e tiroteio entre a multidão e soldados da Polícia Militar, resultando em inúmeros feridos e em um morto, o trabalhador José Ribamar Prado, de 17 anos, transformado, ao lado de João Evangelista (também morto durante a greve), em “mártir operário” da “Campanha de Libertação”⁵³.

A greve de 1951 assumiu magnitude e reunia em suas manifestações diárias contingentes de, no mínimo, três a quatro mil pessoas na “Praça da Liberdade”. Dada a riqueza das manifestações e da mobilização popular (incluindo trabalhadores, estudantes, setores da classe média, políticos e mesmo empresários), foi nessa ocasião que a cidade recebeu a alcunha de “Ilha Rebelde” (às vezes, “Ilha Indomável”), em função de “uma manifestação violenta da população de São Luis contra os excessos da corrupção eleitoral, então ostensivamente praticada no Estado”⁵⁴.

Além disso, teve início uma batalha jurídica que se estendeu até o dia 03 de setembro, quando, por unanimidade de votos, o TSE reconheceu a legitimidade da diplomação de Eugênio Barros pelo TRE-MA. Às vésperas da decisão, as Oposições haviam convocado a população para festejar na “Praça da Liberdade” a vitória sobre o vitorinismo. O veredicto adverso surpreendeu os oposicionistas, desencadeando novos protestos e fazendo surgir um novo “inimigo”: a venalidade dos juízes federais. O líder republicano Lino Machado, comentando “a decisão criminosa do TSE”, afirmou que se procurava, naquela ocasião, “impor uma ditadura judiciária para estrangular os direitos democráticos do povo”. Porém, “contra esse brutal atentado ao regime representativo” e às “tradições liberais” da terra timbira, “se ergue a consciência coletiva do Maranhão”, disposta “a todos os sacrifícios para preservar sua soberania”.⁵⁵

A imprensa nacional, por sua vez, voltou a estampar declarações de oposicionistas predizendo “o recrudescimento da agitação popular”, falando mesmo na “iminência de uma insurreição armada”⁵⁶. Ainda em fins de julho, em telegrama enviado ao Comandante do 4º Distrito Naval, o Estado Maior da Armada comunicava ter recebido informes do comandante do 24º Batalhão de Caçadores de que “a aparente calma em que permanece o Estado transformar-se-ia em violentas agitações caso o

⁵³ A raposa e o canguru: crises políticas e estratégia periférica no Maranhão (1945-1970). In: COSTA, Wagner Cabral da (org.). **História do Maranhão: Novos Estudos**. São Luís: EDUFMA, 2004, p.265-297.

⁵⁴ CALDEIRA, José de Ribamar Chaves. Estabilidade social e crise política: o caso do Maranhão. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, UFMG, separata nº 46, p.73-75, 1978.

⁵⁵ *Jornal do Povo*, São Luís, p.1 e 3, 07 set. 1951.

⁵⁶ *O Estado de São Paulo*, São Paulo, p.3, 04 set. 1951.

Tribunal reconheça Eugênio de Barros governador. Os agitadores da capital trabalharam ativamente preparando as massas”.⁵⁷

Os “boatos de guerra” espalharam-se como rastilho de pólvora pelo país afora. Eis um ponto essencial da estratégia oposicionista, tantas vezes esquecido em nome de considerações “heróicas” sobre o movimento de 1951⁵⁸.

Barros decidiu reassumir o cargo, anunciando que regressaria ao Maranhão em 18 de setembro. O confronto foi então inevitável, com pancadaria, tiroteio e mortes, dando início à segunda fase da “Greve de 1951” (de 18/09 a 08/10). A greve entrara definitivamente para a história do Maranhão e, em especial, de sua capital São Luís.

No entanto, apesar da intensa e heterogênea participação popular, o movimento político de 1951 necessita ser analisado à luz da aguda disputa político-partidária, em que os grupos oposicionistas, sabedores de sua dificuldade (ou melhor, de sua impossibilidade) de chegar ao poder pela via eleitoral, procuraram, através da mobilização das massas, justificar uma intervenção federal, “saneadora” e “moralizadora” do processo político.

Conforme Costa (2004):

Sem a intervenção federal, a continuidade do movimento oposicionista tornou-se insustentável. O “Exército da Liberdade” esvaiu-se junto com o radicalismo verbal que lhe dera origem, desmobilizados os seus “soldados”. No Jornal do Povo, alguns dias depois, Neiva Moreira fez um balanço do pós-greve, afirmando que, apesar dos objetivos não terem sido alcançados, houve um avanço considerável ‘na formação de uma nova consciência de força popular e de um núcleo de resistência que tem feito os prepotentes mudar de rumos e atenuar a arbitrariedade’. Pois, apesar de tudo, no decorrer da greve foram sedimentados os eixos do discurso oposicionista: o combate à fraude eleitoral e à corrupção administrativa, preconizando a ‘Libertação’ do Maranhão do jugo opressivo da oligarquia de Victorino Freire (vista como uma ‘Ocupação’ contrária às tradições da terra timbira) – bandeiras de luta agitadas até meados dos anos 1960. Assim, na manhã do dia 05 de outubro, sexta-feira, a cidade despertou ocupada pela polícia militar, tendo a guarnição federal se recolhido durante a madrugada. No fim de semana, a imprensa ainda registrou alguns incidentes, pequenos incêndios e muitos boatos – mas nada que confirmasse os prognósticos pessimistas dos que falavam em novos conflitos e agitações em grande escala. Na segunda-feira, 08 de outubro de 1951, o cotidiano da capital estava plenamente restaurado. São Luiz do Maranhão voltava a conviver com “a paz justa e democrática”.

Em verdade, repetia-se um padrão já verificado em crises políticas anteriores: vedado o acesso ao poder pelo caminho das urnas, partia-se para tentativas golpistas, na esperança de produzir “por cima” uma reviravolta na política estadual.

⁵⁷ Acervo CPDOC-FGV, arquivo Negrão de Lima, 1951.01.17. Apud COSTA, Wagner Cabral da. A Raposa e o Canguru: crises políticas e estratégia periférica no Maranhão (1945/1970). In: COSTA, Wagner Cabral da (org.). **História do Maranhão: Novos Estudos**. São Luís: EDUFMA, 2004, p.265-297.

De todo o exposto, observa-se que a compreensão da participação da “multidão” no decorrer da greve está originariamente vinculada à morte de “Satú” Bello e à eleição de Eugênio Barros. Conforme sinalizado por Fernandes (apud Costa, 2004), para entender “a disponibilidade especial” da população em “postar-se no Largo do Carmo por mais de trinta dias” é preciso levar em consideração “como elemento maior a comoção a que foi acometida a massa ‘revolucionária’ depois do falecimento súbito e inesperado de Saturnino Bello”⁵⁹.

Para Costa (2004), esta hipótese é importante, embora parcial, pois centra seu foco apenas no trauma representado pela trágica morte da liderança política das “Oposições Coligadas”. Ainda segundo este autor, a participação popular não pode ser desligada dos profundos impactos simbólicos e emocionais resultantes do conjunto de acontecimentos, bem como das estratégias discursivas adotadas pelas Oposições, agitando o magma constitutivo dos imaginários sociais.

Por um lado, os signos da morte. A morte do candidato opositor. O massacre de anônimos combatentes em praça pública. A diplomação de Eugênio Barros com o “atestado de óbito do concorrente”. A cidade ardendo em chamas. A violência nua e crua da Ocupação vitorinista. Traumas coletivos a sinalizar a finitude de todos e de cada um. A agitar corações e mentes, mobilizando representações imemoriais da morte. Mobilizando o enigma da morte. Transformando túmulos em bandeiras e trincheiras de luta. Revolvendo o discurso político das Oposições, acentuando seus caracteres mágico-religiosos. Mas, por outro lado, não se pode negligenciar que, no decorrer da “Campanha de Libertação”, os atores sociais ligados às Oposições Coligadas produziram, (re)formularam, manejaram e difundiram todo um conjunto de representações políticas, constituído por emblemas, bandeiras de luta, imagens, heróis e mártires – conformando um imaginário político organizado em torno da oposição entre o Maranhão Livre (portador das tradições de rebeldia e cultura da “Atenas Brasileira” e da “Ilha Rebelde”) e a Ocupação vitorinista (usurpadora e alienígena, corrupta, grotesca e maléfica). Assim, as disputas pela legitimidade do exercício do poder político se organizaram também enquanto disputas em torno dos imaginários sociais sobre o Maranhão, sua identidade e suas tradições, mobilizando e canalizando as ações e paixões coletivas. Constituindo os atores opositoristas enquanto “soldados da Liberdade” e autênticos maranhenses⁶⁰.

Posteriormente, saliente-se que profundas mudanças introduzidas pela ditadura militar na política maranhense surtiram o efeito de garantir a vitória opositorista em 3 de outubro de 1965⁶¹. Dava-se mais um salto espetacular do “canguru”⁶², de nacionalista e reformista transformou-se em subordinado civil da Ditadura Militar.

⁵⁸ A raposa e o canguru: crises políticas e estratégia periférica no Maranhão (1945-1970). In: COSTA, Wagner Cabral da (org.). **História do Maranhão: Novos Estudos**. São Luís: EDUFMA, 2004, p.265-297.

⁵⁹ FERNANDES, Eleodorio Chagas. **A crise política no Maranhão de 1951**. Monografia (Graduação em História) – Centro de Estudos Básicos, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 1996. p.149.

⁶⁰ A raposa e o canguru: crises políticas e estratégia periférica no Maranhão (1945-1970). In: COSTA, Wagner Cabral da (org.). **História do Maranhão: Novos Estudos**. São Luís: EDUFMA, 2004, p.265-297.

⁶¹ Com a eleição de José Sarney para o governo do Estado.

Passados quase quinze anos da Greve de 1951, a bandeira oposicionista da “moralização dos costumes políticos” foi empunhada pela ditadura militar, que, “do alto”, determinou a mudança das regras do jogo na política maranhense, reestruturando o sistema de dominação oligárquica e provocando a alternância de grupos no poder. Havia finalmente chegado, em 31 de janeiro de 1966, o Dia da Libertação do Maranhão. Os jornais da oposição saudaram a posse de José Sarney de maneira efusiva e entusiástica. Seria o “Dia da Independência”, o “nosso Sete de Setembro”, o “Dia da Queda da Bastilha”, o “Dia da Esperança”, a “Hora da Libertação”, em que a “Cidade em Festas”, numa autêntica “Festa do Povo”, receberia o novo governador para dar início a um “Maranhão Livre e Progressista”, um “Maranhão Novo”⁶³.

Há que se observar, no entanto, que, embora surgida no contexto da Greve de 1951, a expressão “Ilha Rebelde” passou por uma ressignificação ao final da década de 1970, mais precisamente em 1979, quando da luta pela meia passagem em São Luís.

Segundo Leal e Alves Filho (1982), as causas macroeconômicas que determinaram a greve da meia passagem de 1979 são claras:

Em nível nacional, o declínio do capitalismo internacional desmascarou o falso milagre econômico brasileiro, nos anos 73/71, desequilibrando os setores fundamentais da economia, que serviam de sustentáculo para a dominação da ditadura militar. O processo de industrialização sofreu um tremendo choque, sendo o setor automobilístico o mais atingido, em consequência da crise do petróleo. Em face do estrangulamento econômico, as classes dominantes tentaram, sem êxito, colocar em prática medidas paliativas. Na verdade, estávamos diante de uma crise capitalista de longa duração, que se prolonga até hoje. A taxa de inflação subiu vertiginosamente, batendo todos os recordes em relação ao período anterior a 64. A classe trabalhadora, já submetida a uma superexploração, defronta-se com o crescente arrocho salarial e o desemprego em massa.

No plano político, as liberdades ainda estavam sob controle ditatorial, mas o descontentamento popular rompe parte do arsenal de leis arbitrárias que sufocavam a livre manifestação da sociedade. Ainda segundo Leal e Alves Filho (1982):

Aconteceu, por exemplo, o quebra-quebra do trem da Central do Brasil, no Rio de Janeiro, em 1975. Surgem outros canais de participação popular, como as Comunidades Eclesiais de Base, o Movimento Contra a Carestia. Este último recolheu cerca de 1.300.000 assinaturas para um abaixo-assinado, que reivindicava o congelamento dos gêneros alimentícios de primeira necessidade. Em 1977, o movimento estudantil volta às ruas, revogando, na prática, o Decreto-Lei nº 477, filho bastardo do Ato Institucional nº 5. Ademais, os segmentos chamados liberais exigem a restauração do Estado de Direito, como a Ordem dos Advogados do Brasil e a Associação Brasileira de Imprensa.

⁶² Segundo Costa (2004), Victorino Freire, em seu livro de memórias, estabeleceu sua versão pessoal do primeiro “salto de canguru” dado por José Sarney na política estadual: a eleição como suplente de deputado federal pelo PSD vitorinista em 1954, mandato que assumiu como titular no ano seguinte.

⁶³ Cf. os seguintes jornais: Jornal Pequeno, São Luís, p.1, 29 jan. 1966; Jornal do Dia, São Luís, p.1, 28 e 29 jan. 1966; O Imparcial, São Luís, p.1, 30 e 31 jan. 1966.

O contexto político-social era de contestação: a União Nacional dos Estudantes voltando à atividade em 1979 e as novas diretrizes da ditadura no Brasil (a cada dia mais próximo da redemocratização) refletiam a necessidade de mudanças. A reunificação da UNE deu-se em torno da bandeira pelo ensino público e gratuito, uma reivindicação antiga, que pedia mais verbas para a educação, melhores condições de ensino e apoio às lutas dos povos explorados e oprimidos.

Na capital maranhense, greves, como as dos taxistas, que reivindicavam reajuste no preço da corrida, e conflitos pela posse da terra urbana nos bairros do Coroadinho e Vila Sésamo revelavam toda uma atmosfera de insatisfação que, a propósito, fazia-se sentir no Maranhão inteiro, dada a existência de conflitos de terra resultantes de práticas de grilagem nas regiões de Barra do Corda, Parnarama e Bom Jardim.

Os primeiros passos para a greve estudantil de 1979 foram tomados dois anos antes: em 1977, com a reorganização da classe dos estudantes em São Luís falava-se pela primeira vez em reivindicações pela meia-passagem. Porém, por se dar apenas no âmbito universitário (atendendo somente os universitários, portanto), o movimento não conseguiu mobilizar os diversos setores da população.

Em 1978, colheram-se aproximadamente de 35.000 assinaturas de universitários e secundaristas num abaixo-assinado, o qual reivindicava o abatimento de 50 por cento nas passagens de ônibus.

Em julho de 1979, uma comissão constituída por estudantes da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e da Federação das Escolas Superiores do Maranhão (FESM), elaborou e entregou à prefeitura uma minuta de projeto de lei que legalizava a meia-passagem. Motivações sobravam: três reajustes nos preços das passagens dos coletivos foram feitos somente naquele ano.

Por iniciativa dos estudantes do curso de Engenharia Elétrica, uma Assembléia Geral aconteceu em 14 de setembro de 1979, reunindo, no Campus Universitário do Bacanga, aproximadamente 1.500 estudantes. Foram feitos piquetes, organizados na entrada do Campus, que mobilizaram todo o corpo discente. Ônibus chegaram a ser retidos como forma de enfatizar o protesto. Após o comparecimento da Polícia Militar ao Campus do Bacanga, sua presença foi dispensada pela administração da UFMA.

Foi debatida então a necessidade da participação de todos os estudantes maranhenses, universitários e secundaristas. Um novo momento, maior e mais

abrangente foi pensado e acertado. Estava decretada a greve geral pela meia-passagem, que tinha dia, hora e local para acontecer.

No dia 17 de setembro de 1979, aproximadamente 15.000 pessoas compareceram na praça Deodoro, que travestiu-se em faixas, discursos e músicas de protesto; no coreto, eram feitos discursos inflamados e cheios de ideais.

Foi então que se decidiu intensificar o movimento: frentes organizadas, com aproximadamente 1.500 “protestantes”, desciam pelas ruas do Sol, de Santana, Grande, Alecrim, Afogados e da Paz em passeata, convergindo todas para o Palácio dos Leões, onde ficariam em vigília à espera de um posicionamento das autoridades. À frente de cada grupo, um cordão procurava manter o teor pacífico da passeata.

A Polícia Militar desencadeou então um esquema de repressão que caracterizaria a greve: explodiu bombas de gás lacrimogêneo contra o povo e avançou com metralhadoras, fuzis, cassetetes e jatos d’água. Alguns alunos foram pisoteados.

Dispersos, os estudantes dirigiram-se às imediações da Rede Ferroviária Federal – REFESA. Cercaram um camburão da polícia, soltando os presos e virando de “ponta-cabeça” a viatura policial. Nas ruas, foram quebrados sinais luminosos e placas de estabelecimentos comerciais e bancários, além de lâmpadas da rede de energia elétrica. Uma pichação feita pelas massas durante a luta da meia passagem dizia: “meia passagem ou meia cidade” - a “Ilha Rebelde” ressurgia após um período de quase três décadas.

Os estudantes retornaram então à Praça Deodoro, aonde, à meia-noite, chegaram aproximadamente 10 automóveis da PM, que cercaram a praça e espancaram todos os que não conseguiram fugir, jogando-os nos camburões e recolhendo-os às delegacias de bairros. Outros foram levados e torturados nos bairros do Turú, Calhau e Aracagy, após o que, já despídos, foram abandonados, tendo os militares se apossado de suas roupas, sapatos, livros e outros objetos.

Pela madrugada, São Luís virara um pandemônio: dezenas de ônibus foram depredados e ocorreu um colapso no sistema de transporte público.

No dia seguinte, o clima de insurreição estava instalado. Com polícia e população nas ruas, mais lojas e agências bancárias foram depredadas. Colégios públicos e particulares fecharam suas portas, o mesmo ocorrendo com o comércio e com repartições públicas.

A repercussão perante a opinião pública foi ampla. Jornalistas, entidades religiosas, políticas, estudantis, artísticas e de setores liberais emitiram notas de solidariedade à luta pela meia passagem. O balanço destes dois dias de confronto era o seguinte: dezenas de ônibus e aproximadamente 100 estabelecimentos comerciais foram depredados, e vários supermercados foram saqueados.

Foi marcada então uma reunião entre o governador João Castelo⁶⁴ e representantes da Comissão de Estudantes. Na reunião, os estudantes formularam quatro pedidos: a libertação de todas as pessoas presas, a retirada do aparelho repressivo das ruas, a cessão da Praça Deodoro para uma assembléia e a concessão da meia passagem.

O Governo do Estado não cedeu às exigências dos estudantes: apenas alguns foram soltos pela PM e, em vez da Praça Deodoro, foi cedido o estádio de futebol Nhozinho Santos. Com relação à meia passagem, o governador afirmou que “não cabia ao governo do Estado solucionar diretamente o caso, mas ao Conselho Interministerial de Preços – CIP. O Estado pode apenas ajudar a conseguir o acatamento dessa reivindicação, junto ao CIP. Se o CIP não aceitar, não podemos fazer muita coisa”. No estádio, deliberou-se pela continuidade do movimento. Na saída dos estudantes, a Polícia Militar, do lado de fora, passou a disparar bombas de gás lacrimogêneo e a desfechar coronhadas de fuzil contra centenas de pessoas.

As lideranças estudantis solicitaram então à OAB, secção do Maranhão, um parecer sobre a competência da concessão da meia passagem. A OAB afastou a competência do CIP e concluiu que a matéria estava inserida no âmbito da competência do município. A partir daí, a Comissão Central de Luta pela Meia Passagem protocolou o parecer da OAB no Palácio dos Leões, sede do governo do Estado, exigindo o cumprimento da legislação municipal.

No domingo à noite, num pronunciamento feito pela TV Difusora, o governador João Castelo oficializou a implantação da meia passagem. Os estudantes desceram então à Praça Deodoro, pela Rua da Paz, detonando foguetes em comemoração à vitória do movimento. A massa estudantil comemorava: “o povo unido jamais será

⁶⁴ Governador biônico do Maranhão entre 1979 e 1981. Fora nomeado pelo militares por indicação de seu então padrinho político, José Sarney. Nas eleições de 1982, João Castelo rompe com Sarney e tenta, sem sucesso, eleger seu sucessor no governo do Estado. Revela-se aqui uma das facetas do “padrão predatório” de ação política das “oligarquias” no Maranhão: a dificuldade do chefe oligárquico em manter os seus “subordinados” sob controle. É que tais “subordinados”, uma vez localizados em postos-chave do aparelho de Estado, partem para constituir um grupo político próprio. Aliás, o Maranhão é cheio desses

vencido”. Houve discursos de líderes estudantis, tendo um deles destacado que “não foi uma vitória dos estudantes, mas sim uma vitória da população inteira”. A partir de 1º de outubro de 1979 vigorava a meia passagem em São Luís, sem que ocorresse aumento nos preços das passagens.

Renascia, assim, a insígnia de “Ilha Rebelde”, agora sob uma ressignificação que a distinguia da greve de 1951.

Ressignificação porque, apesar de não se ignorar a importância do movimento popular de 1951, acredita-se que aquela greve geral estava submersa num clima instabilidade política em que as “Oposições Coligadas” tiveram um papel fundamental, mesclando mobilização e cooptação com o objetivo de chegar ao comando político do Estado.

A esse propósito, ao comentar a greve de 1951, Ribeiro (1997)⁶⁵ afirma que

o pano de fundo dos acontecimentos seria ‘o padrão clássico’ da política maranhense, qual seja, as disputas intra-oligárquicas pelo controle do aparelho estatal para a consecução de seus objetivos públicos e/ou privados.

A luta pela meia passagem, ao contrário, revela-se um movimento reivindicatório nascido no âmbito da própria comunidade estudantil, que, apropriando-se de alguns elementos do movimento de 1951, provocou o poder local, pôs-se às ruas e desafiou as autoridades constituídas em pleno regime militar.

Ademais, frise-se que, não obstante a importância histórica dos movimentos de 1951 e, especialmente, de 1979, que inseriram no imaginário de São Luís a força mobilizadora e reivindicatória de sua população a ponto de qualificar a capital maranhense como uma “Ilha Rebelde”, em verdade tal expressão firmou-se no tempo muito mais pelo fato de que, desde que foram retomadas as eleições diretas para prefeito nas capitais, jamais o grupo capitaneado por José Sarney (que substituiu a oligarquia comandada por Victorino Freire) conseguiu eleger o prefeito de São Luís.

De fato, todas as coligações que saíram vencedoras em São Luís durante a década de 1990⁶⁶ (década em que é implantado o Orçamento Participativo no município) absorveram, sem exceção, o discurso da “Ilha Rebelde”. Essa foi, inclusive, uma das principais bandeiras da campanha que elegera Jackson Lago (PDT) e

exemplos: Saturnino Bello, José Sarney, João Castelo, Eptácio Cafeteira e, mais recentemente, José Reinaldo Tavares.

⁶⁵ RIBEIRO, Paulo Rios. “**Greve de 51**”: mito ou verdade? Monografia (Graduação em História) – Centro de Estudos Básicos, Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 1997. p.93

⁶⁶ Conceição Andrade em 1992, Jackson Lago em 1996 e novamente Jackson Lago em 2000.

Domingos Dutra (PT), como prefeito e vice-prefeito da capital maranhense, respectivamente, no ano de 1996⁶⁷.

Portanto, a caracterização de São Luís como Ilha Rebelde parece não ter qualquer relação com uma atuação permanente e organizada de sua população. Ao contrário, surgiu como fruto de um movimento eminentemente político em 1951, e não obstante a efetiva participação popular, especialmente estudantil, na greve de 1979, a alcunha firmou-se especialmente em função dos resultados eleitorais durante a década de noventa.

6.2 Compromisso Governamental na Implantação do OP

A eleição de Jackson Lago para Prefeito da capital maranhense, em 1996, representou, de certa forma, a hegemonia do PDT – Partido Democrático Trabalhista nas eleições municipais ludovicenses, haja vista que, já em 1989, o partido elegera o mesmo Jackson como chefe do executivo municipal pela primeira vez. Tal hegemonia pedetista na capital confirmar-se-ia nas eleições posteriores, com a reeleição⁶⁸ do próprio Jackson Lago (2000), seguido de seu então Vice-prefeito, Tadeu Palácio, em 2004.

Nas eleições de 1996, o PDT tratou de fazer alianças com o PT (do candidato a Vice e então Deputado Federal Domingos Dutra) e com o PMN, do que resultou a formação do bloco que ficou conhecido por “Frente Ética”.

Tabela 1
Eleições de 1996 – Município de São Luís
Votação dos candidatos a Prefeito

CANDIDATO	PARTIDO/ COLIGAÇÃO	1º TURNO		2º TURNO	
		N	%	N	%
Jackson Kepler Lago	PDT, PT e PMN	146.091	48,2	169.015	56,8
João Castelo Ribeiro Gonçalves	PPB	111.311	36,7	128.347	43,2
Pedro Fernandes Ribeiro	PSD	22.634	7,5		
Afonso Manoel Borges Ferreira	PSDB	18.138	6,0		
Antônia Sinhorinha Silva	PRTB	3.025	1,0		
Antonio Worlon Fontinele	PV	933	0,3		
Marcos Antonio Silva do Nascimento	PSTU	695	0,2		
Eurico Fernandes da Silva	PC do B	348	0,1		
TOTAL		303.175	100,0	297.362	100,0

Dados Eleitorais do Brasil (1982-2004). IUPERJ.

⁶⁷ Lembrando que o OP foi implantado em São Luís no ano de 1997.

⁶⁸ A partir da Emenda Constitucional nº 16/1997, de autoria do Poder Executivo Federal, passou-se a admitir a reeleição, para um único período subsequente, para os cargos majoritários de Prefeito, Governador e Presidente da República.

Dentre os sete adversários na disputa, destacou-se João Castelo, ex-governador “biônico” (1979-1982) e ex-senador (1983-1991), então filiado ao PPB, o qual ainda conseguiu levar as eleições para o segundo turno, quando obteve 128.347 votos (43,2%), contra 169.015 votos (56,8%)⁶⁹ de Jackson Lago, de um total de 297.362 votos válidos.

Isto posto, faremos aqui um resgate de conteúdo, de acordo com os preceitos do documento intitulado “Diretrizes Programáticas”, divulgado pela Frente Ética ainda durante a campanha eleitoral, como sendo “*fruto de inúmeras reuniões de trabalho nos bairros populares e junto a entidades organizativas dos movimentos sociais*”⁷⁰. Tais “diretrizes” serviram de balizamento para a realização do seminário “Gestão Participativa – A Frente ouve a cidade”, realizado entre os dias 13 e 14 de dezembro de 1996, no Campus Universitário do Bacanga (UFMA), portanto após a consagração da coligação no plebiscito de outubro do mesmo ano.

Assim, durante a campanha eleitoral, os compromissos assumidos por Jackson Lago e Domingos Dutra estiveram fundamentados em três princípios programáticos básicos, quais sejam:

1. Participação popular:

Um dos princípios que deve ser simultaneamente enfatizado como teoria e prática, no governo da Frente Ética, é a participação popular, cujo objetivo fundamental, no caso de São Luís, é resgatar a dignidade da cidade e de seus habitantes, na perspectiva de garantir a participação e o controle da população sobre as decisões e operacionalização das políticas públicas municipais em todos os seus aspectos e setores.

Impõe-se, portanto, a necessidade de que a participação cidadã na vida política, sobretudo dos movimentos coletivos das classes populares, como sujeitos, concretize-se numa ruptura com o modo tradicional de se fazer política na cidade de São Luís.

Nesse sentido, a Frente Ética almeja que a soberania popular exercida no dia-a-dia, mediante a participação individual e coletiva dos cidadãos, imprima uma ruptura na atual forma e essência do aparelho de Estado municipal. Este não pode continuar se reproduzindo como um aparelho manipulador e privatizado em detrimento do interesse público e da maioria da população. Ou seja, a atuação política da Frente Ética como governo em São Luís deverá se voltar para a concretização de uma proposta de transformação da vida social da cidade a partir da iniciativa dos homens e das mulheres historicamente excluídos do poder sócio-político.

A partir da participação popular deve-se pretender a afirmação de um projeto no qual se supõe a construção de uma nova cidadania, que deverá por fim à humilhante situação e que se encontram vivendo hoje os homens e as mulheres do Maranhão e, em particular, os habitantes de São Luís. Ou seja, a Frente Ética acabará com a figura do cliente dos que exercem o poder econômico ou do indivíduo que possui direitos exclusivamente porque os adquiriu por meio

⁶⁹ Fonte: IUPERJ, Banco de Dados Eleitorais.

⁷⁰ Prefeitura Municipal de São Luís. **Gestão Participativa – A Frente ouve a cidade**. Documento-base para as ações de Governo. São Luís: Halley, 1997.

das regras estabelecidas pelo mercado capitalista e formalizadas no direito positivo.

2. Transparência Administrativa:

A transparência administrativa é concebida como um mecanismo que deverá por fim ao total descontrole da coisa pública, do qual São Luís tem sido vítima – excetuando-se o curto período de tempo transcorrido entre o início de 1989 e o início de 1992 – nos últimos 35 anos. A partir do alcance prático desse princípio político é que a Prefeitura de São Luís poderá ordenar, gerenciar e fiscalizar os recursos públicos, tanto no que diz respeito aos seus recursos humanos, como financeiros e patrimoniais.

Assim, torna-se imprescindível a obrigatoriedade de determinação de prioridades a partir da consideração que deve ser dada aos custos, benefícios, necessidades dos serviços e a racionalidade das tomadas de decisão. Evitando-se, como ocorre atualmente, que essas prioridades sejam estabelecidas a partir do fornecedor. A definição de prioridades ocorrerá na medida em que a gestão da coisa pública passar a ser executada segundo os critérios que, ao serem estabelecidos, sejam efetivamente relevantes.

O orçamento participativo está colocado como peça central do princípio da transparência administrativa. O orçamento da cidade de São Luís, conforme a prática que vem sendo desenvolvida em outras administrações populares do país, deverá, ao longo do primeiro ano de governo da Frente Ética, ir se constituindo numa peça transparente, deixando de ser a caixa preta que é hoje, para se tornar num instrumento do Executivo para o planejamento, controle e avaliação dos objetivos de governo e instrumento da sociedade para fixação de suas prioridades e fiscalização da ação administrativa do município.

O orçamento participativo, como inovação político-administrativa, constitui-se num mecanismo de resgate da cidadania que pode conduzir ao rompimento da relação clientelista e da prática lobista, onde setores da população também barganham ganhos nos bastidores, através de obras e benfeitorias, para suas regiões.

Com o orçamento participativo, a população passará a discutir com a administração municipal não só suas necessidades localizadas, mas também as carências globais da cidade. Terá oportunidade de conhecer todas as demandas sociais do município e, juntamente com o Prefeito, Vice-Prefeito e demais administradores, apropriar-se do poder e da compreensão necessária para o estabelecimento de prioridade.

A grande vantagem é que a população, responsabilmente, poderá compatibilizar os gastos com os limites da receita, optando por encaminhar aqueles projetos para os quais o município disporá de recursos. Suprime-se, com certeza, a irresponsabilidade de iniciar-se a implantação de projetos para os quais não existem prioridades, bem como projetos que não poderão ser realizados por falta de dinheiro.

3. Definição de prioridades populares:

Em sendo a participação popular e a transparência administrativa pressupostos fundamentais, a definição de prioridades populares torna-se a questão central da proposta de governo da Frente Ética para São Luís. Somente definindo as prioridades de governo poderemos recuperar o papel do município (Estado) como prestador de serviço público voltado para a melhoria da qualidade de vida da maioria da população. Os recursos, portanto, serão aplicados concentradamente na melhoria, ampliação e qualificação dos serviços essenciais em obras de infra-estrutura, saneamento básico e equipamentos públicos de um modo geral.

A política de definição de prioridades populares da Frente Ética estará combatendo a prática dos governos tradicionais, pois estaremos abolindo o costume da implantação de obras faraônicas, de mero impacto visual, cujo objetivo principal tem sido favorecer exclusivamente a acumulação do grande capital privado, em detrimento do atendimento das necessidades imediatas da população. Também estaremos evitando a paralisação e o abandono de

serviços públicos como é o caso, por exemplo, da Avenida Litorânea no trecho São Francisco - Ponta d'Areia; aterro do Bacanga; o memorial Bandeira Tribuzi nas mediações da praia da Ponta d'Areia e o Sítio Santa Eulália que, embora não sejam obras da Prefeitura Municipal, são símbolos de desperdícios de recursos públicos e que ferem frontalmente a autonomia do município de São Luís.

Na medida em que o papel do Estado for sendo recuperado como prestador de serviços públicos para a melhoria das condições de vida da população, uma nova relação com o setor privado estará sendo construída. Ao invés de dirigir-se os recursos públicos exclusivamente para a acumulação privada, abrindo um fosso na capacidade de pagamento do município, estar-se-ia, atraindo recursos (material, financeiro, tecnológico, humano) do setor privado para a implantação de políticas e serviços públicos que beneficiem tanto o setor público como o setor privado da economia, evitando-se que o setor privado permaneça como um eterno usurpador do erário público municipal,

Enfim, o modo de gerenciar, administrar e fiscalizar a coisa pública passa a ser outro inteiramente novo, melhorando, inclusive, a postura do funcionalismo municipal em relação ao compromisso que tem junto à sociedade no que se refere ao seu papel de prestador de serviço à comunidade. Como profissional, ao invés da concepção de empregado do governo, assume a postura de empregado do Estado, conquistando maior responsabilidade administrativa.

Em suma, a partir do que foi exposto até aqui, pode-se explicitar os três grandes objetivos a serem alcançados pela administração da “Frente Ética” eleita em 1996, a saber:

- A democratização e a participação popular, a ser concretizada a partir da valorização e garantia do funcionalismo público, em particular, dos conselhos municipais no âmbito de cada setor administrativo da prefeitura;
- O atendimento das demandas sociais da população, diagnosticadas a partir de prioridades estabelecidas através dos seus diversos mecanismos de representação coletiva;
- Promover mudanças radicais na administração de São Luís, impondo um salto de qualidade significativo em relação às duas últimas administrações municipais, de forma a se ultrapassar a defasagem sócio-cultural a que esta cidade foi condenada por séculos de colonialismo e opressão oligárquica, em suas diferentes formas e tempos, por meio da consolidação de um modelo assentado nos princípios socialistas e ecológicos, devendo ser garantidos os seguintes aspectos: participação direta da população nas decisões; transparência administrativa plena; descentralização do poder; e criação de mecanismos que assegurem ao cidadão uma comunicação pública e democrática.

A partir do seminário “Gestão Participativa – A frente ouve a cidade”, realizado em dezembro de 1996, foi elaborado um documento sob o mesmo título, cuja publicação deu-se em 1997, e que buscou reunir as diversas propostas recebidas e transformá-las em ações de governo. O documento organiza as sugestões apresentadas, separando-

as por unidade administrativa da Prefeitura (secretarias, órgãos da administração direta e entidades da administração indireta etc.).

As ações relativas à implementação do OP no município ficaram basicamente a cargo do gabinete do Vice-Prefeito Domingos Dutra (PT), e consistiram no seguinte:

1) Fase de elaboração:

- a) Estudos de outras experiências;
- b) Definição da Metodologia;
- c) Produção de material de apoio;

2) Processo educativo visando à reorientação cultural da população acerca do orçamento público da política tributária e do tratamento aos problemas sociais;

3) Elaboração de uma proposta de orçamento da Prefeitura:

- a) Política Tributária;
- b) Projetos estratégicos e investimentos de longo prazo;
- c) Comprometimento com gastos do governo, pessoal e dívidas;

4) Institucionalização gradual do processo de orçamento participativo;

5) Audiências públicas por região e setor/tema;

- a) Elaborar uma proposta de regionalização e setorização;
- b) Rodada para apresentação da proposta do governo e levantamento da demanda;
- c) Rodada para definição de prioridades e eleição dos delegados;

6) Sistematização das demandas e elaboração da proposta final de orçamento a Nível do Conselho Municipal de Orçamento:

- a) Estabelecer a Composição;
- b) Analisar a possibilidade de congressos do Orçamento Participativo

7) Definição dos mecanismos de fiscalização da execução orçamentária.

Observe-se que a escolha do Vice-Prefeito Domingos Dutra para coordenar as ações de implementação do OP em São Luís não se deu por acaso. De fato, como pudemos constatar, o Partido dos Trabalhadores, especialmente a partir da experiência de Porto Alegre, conseguiu resultados bastante satisfatórios com a implantação do OP, sobressaindo-se em relação às demais siglas partidárias, fundamentalmente em função de sua maior proximidade, à época, com diversos movimentos sociais. Ademais, em meados da década de 1990, com o crescimento e uma maior participação do PT em prefeituras espalhadas por todo o Brasil, houve uma multiplicação das cidades que aderiram a esta sistemática, o que possibilitaria o intercâmbio de informações e a troca de experiências entre os municípios de cuja gestão o PT participava.

Quanto a esse aspecto, identificou-se que no processo de implementação do OP em São Luís, em 1997⁷¹, a equipe de secretários municipais⁷² recebeu palestras e manuais de implementação advindos de outras experiências, todas petistas (Porto Alegre, Belo Horizonte e Distrito Federal).

Em 29 de maio de 1998, a Lei Municipal nº 3.707 criou formalmente a Secretaria Extraordinária de Orçamento Participativo – SEMOP, que passa a ser o órgão responsável pela coordenação da Política do OP, direcionada para a integração popular na gestão pública municipal, proporcionando meios para que a comunidade defina, de forma organizada e democrática, suas prioridades para serem contempladas no orçamento. Ainda nos termos da citada Lei, “compete ao Secretário Extraordinário Municipal do Orçamento Participativo coordenar, dirigir, articular, supervisionar e acompanhar as prioridades solicitadas pela comunidade”.

No entanto, a criação da SEMOP na estrutura da prefeitura de São Luís, em 1998, ocorreu em meio a disputas entre PT e PDT, tanto na seara administrativa como na política. Isso porque o OP em São Luís vinha sendo organizado, desde o ano anterior, pela Vice-prefeitura, o que acabou por colocar o PT ainda mais próximo dos movimentos populares e da sociedade civil em geral. Ademais, a decisão do prefeito Jackson Lago (e do PDT), em 07 de março de 1998, de apoiar o candidato Eptácio Cafeteira nas eleições para o governo do Estado naquele ano colaborou decisivamente para o desentendimento político e ideológico entre as duas legendas: de um lado, um PDT que não via com bons olhos uma maior aproximação política do PT com as camadas populares em função do Orçamento Participativo; de outro, um PT que se posicionou radicalmente contra a aliança entre o então prefeito Jackson e o candidato Cafeteira. Estava decretado o fim da “Frente Ética”, pelo menos nos que se refere à cooperação entre estes dois partidos.

A partir de então, o PT entrou num processo de insulamento burocrático, com a exoneração de todos os secretários municipais vinculados ao partido: Joãozinho Ribeiro

⁷¹ São Luís foi a primeira capital do Nordeste a implantar o Orçamento Participativo.

⁷² A equipe de governo do Prefeito Jackson Lago e do Vice Domingos Dutra no mandato que se iniciou em 1997 era formada por Helena Estrala (Auditoria-Geral), Miguel Marques (Coliseu), Margarete Cutrim (FCC), Joãozinho Ribeiro (FUNC), Comte. Raimundo Silva (Guarda Municipal), Renato Dionísio (IPAM), Gustavo Marques (IPLAM), Wagner Lago (Procuradoria), Aldionor Salgado (SEECOMS), José Ribamar Coimbra (SEMAD), Salvador Fernandes (SEMDEC), Célia Pires (SEMED), Julião Amim (SEMFAZ), Rubem Brito (SEMINFRA), Arieldes Macário Costa (SEMPAB), Moacir Feitosa (SEMTHURTB), Pádua Nazareno (SEMTUR) e Helena Casto (SEMUS).

na pasta da Cultura e Salvador Fernandes na Secretaria de Desenvolvimento e Coordenação⁷³.

Em 04 de abril de 1998, numa reunião que contou com a presença de mais de seiscientos delegados do OP, o Vice-Prefeito Domingos Dutra renunciou à coordenação política do Orçamento Participativo. Dutra elencou⁷⁴ uma série de “problemas administrativos” que vinham ocorrendo na gestão municipal, e que resultaram no “isolamento” do PT, quais sejam:

O Prefeito nunca reuniu os partidos políticos. A Coordenação Política composta por dois representantes de cada partido jamais funcionou, ficando as Instâncias Partidárias marginalizadas do processo político-administrativo;

Não tenho conhecimento de nenhuma reunião do Prefeito com a Bancada de Vereadores da Frente Ética, para discussão das políticas e muito menos dos projetos de interesse do governo enviados ou em discussão na Câmara, prática mais do que necessária de um governo que se pretende democrático e dirigido por dois ex-parlamentares, os quais, quando no exercício de seus mandatos criticaram o aqodamento do Executivo sobre o Legislativo. Mesmo assim, a bancada do PT é acusada de fazer oposição inconseqüente;

A Coordenação Executiva constituída pelo Prefeito, Vice, Chefe da Assessoria Especial e pelos Secretários de Planejamento, Fazenda e Administração nunca funcionou. Reuniu-se poucas vezes e **há mais de sete meses** não se reúne. Da mesma forma **há mais de seis meses** não há reunião do secretariado, conseqüentemente temas importantes para a cidade e que foram compromissos de campanha estão enfraquecidos. Por exemplo:

ABASTECIMENTO D'ÁGUA – Assumimos o compromisso de anular o contrato de concessão do sistema de água e esgoto, que Conceição fez por 30 anos com a CAEMA. Até hoje desconheço qualquer discussão sobre o assunto. Enquanto isso a população padece com a falta d'água em toda a cidade. Somos cobrados diariamente e não temos respostas;

SEGURANÇA PÚBLICA – A violência é crescente. Vidas são ceifadas com facilidade. Assaltos a mão armada são rotineiros. A cidade vive aterrorizada. Os apelos da comunidade são diários, porém até agora nenhuma iniciativa do governo municipal. Mesmo sendo assunto do governo estadual, o município pode fazer muita coisa. Aliás, assumimos durante a campanha o compromisso de contribuir com a segurança na cidade.

Outras decisões foram tomadas pelo Prefeito sem sequer uma comunicação com o Vice-Prefeito e com a maioria dos Secretários. Citamos algumas.

AUDITORIAS DA ADMINISTRAÇÃO ANTERIOR – foi compromisso de campanha realizar uma investigação na administração anterior. Cobrei várias vezes a realização rápida da mesma. Para minha surpresa tomei conhecimento pela imprensa de que a auditoria havia sido enviada ao Ministério Público sem qualquer socialização com o conjunto do governo. Nem ao menos uma cópia foi enviada ao Vice-prefeito e aos Secretários. Não sabemos nada sobre as irregularidades da administração anterior.

ALTERAÇÕES NO CÓDIGO TRIBUTÁRIO – Apesar dos impactos das alterações para o conjunto da cidade, não houve discussão coletiva com o conjunto do governo e na condição de Vice-prefeito, não fui sequer comunicado do texto enviado à Câmara. Mesmo depois dos escândalos ocorridos com os erros na emissão dos carnês do IPTU, o Prefeito dignou-se em convocar o

⁷³ Moacir Feitosa (SEMTHURB) trocou então o PT pelo PDT e foi para a pasta da Educação.

⁷⁴ Folhetim intitulado “Dutra chora ao devolver a coordenação do Orçamento Participativo” (São Luís, 1998). Mantivemos os grifos.

governo para debater alternativas. A redução linear de 50% no valor do IPTU foi tomada sem qualquer discussão e socialização com a administração.

TRANSPARÊNCIA SOBRE A RECEITA E GASTOS MAIS IMPORTANTES – Apesar de regras legais, não se conseguiu da Secretaria de Fazenda informações e clareza sobre as receitas e as grandes despesas, principalmente os restos a pagar do governo anterior. Nem durante as discussões do Orçamento Participativo se sabe nada sobre a arrecadação deste ano do IPTU, ISS e outros tributos, informações básicas para o funcionamento do Orçamento Participativo.

CRIAÇÃO E EXTINÇÃO DE ÓRGÃOS – Durante estes 15 meses foram extintos vários órgãos de repercussão no conjunto da administração, sem qualquer discussão coletiva do governo. Da mesma forma não se discutiu as políticas que justifiquem as alterações. A Vice-prefeitura de nada é comunicada

GASTOS NA LIMPEZA PÚBLICA – A COLISEU fez gastos extraordinários em 1997, porém o lixo continua sendo um grande problema da cidade, sendo foco de conseqüências políticas, econômicas e sanitárias. Apesar da gravidade do problema o governo jamais promoveu qualquer discussão a respeito.

ISOLAMENTO DA VICE-PREFEITURA – Na medida em que o tempo foi passando, fomos todos isolados das atividades do governo. A agenda oficial jamais foi repassada para o Vice. Tomamos conhecimento da maioria dos fatos pela imprensa. Raros foram os Secretários que convidaram a Vice-prefeitura para eventos. Por outro lado, várias outras decisões foram tomadas com impactos e desgaste para todo o governo sem qualquer discussão ou pelo menos comunicação ou informação como o aumento do transporte coletivo, convocação extraordinária da Câmara e outros.

Especificamente em relação ao OP, segundo Dutra, “o primeiro ano de experiências do Orçamento Participativo foi muito difícil: as condições materiais eram precárias, o número de pessoas muito pequeno, a inexperiência era muito grande, o entusiasmo do governo não era total e a população não tinha costume”. Ainda segundo o então Vice, apesar do “sucesso” do Orçamento Participativo, o interesse do Prefeito foi diminuindo à medida que o processo ia se tornando “vitorioso”. Na mesma reunião, indicou alguns reflexos negativos em todo o governo, quais sejam:

Lá pelo meio do ano, o Prefeito passou a defender a **prorrogação do mandato dos delegados**, alegando que o mandato dos mesmos terminaria em maio e como o inverno impediria a realização de obras, os delegados seriam desmoralizados pelas bases. Tentei convencer o Prefeito de que esta idéia não era oportuna, uma vez que os delegados **têm direito à reeleição**; que a prorrogação tinha que ser decisão dos delegados; que o **número de delegados depende do número de pessoas nas plenárias**; que o **segundo ano** é importante para **corrigir falhas**, verificar o nível de **aceitação e críticas da comunidade**; que teríamos que redividir a cidade, completando novas regionais e eleitos outros delegados e que a eleição dos delegados é apenas **uma etapa** do processo;

Em face da insistência do Prefeito, lhe apresentei uma proposta intermediária, ou seja, teríamos a eleição dos colegiados deste ano e apresentariamos a idéia do **mandato de dois anos** a partir deste ano. O Prefeito não aceitou. Na última reunião de avaliação do Orçamento Participativo, o Prefeito resolveu colocar a proposta para os poucos Secretários que compareceram. **A maioria rejeitou**. Para minha surpresa, o Prefeito não reuniu com os delegados no dia 09/02/98 convocada para ajudarem na **campanha de matrícula escolar**, o Prefeito apresentou a proposta aos delegados presentes, atitude constrangedora, uma vez que o momento era impróprio e não houve qualquer comunicação prévia com o Vice-prefeito. Nos sentimos muito mal com aquela atitude. Felizmente os

delegados não entenderam e silenciaram.

Logo após a aprovação do Orçamento pelos delegados, o Prefeito passou a afirmar que o Orçamento seria **difícil de ser realizado**, por falta de recursos. Fato estranho, uma vez que os delegados deliberaram em cima das informações fornecidas pelo governo. Assim, não tinha sentido a aprovação de um orçamento fictício.

Desde o início do ano solicitei do Prefeito a legalização da estrutura política do orçamento Participativo, para evitar problemas futuros. Em novembro apresentei ao mesmo a minuta de um decreto, no entanto até o momento a resposta foi o silêncio do Prefeito.

O esvaziamento e o desinteresse pelo Orçamento Participativo é visível. Este ano temos acompanhado solitariamente as reuniões com os delegados nas regionais, situação que reflete o clima de desencontro no interior do governo. A maioria dos membros da Coordenação executiva e apoio do Orçamento Participativo sumiram. As últimas reuniões com os delegados contaram apenas com a presença de **Januário Rodrigues, Cantanhede** e o pessoal de apoio da Vice-prefeitura. O esvaziamento político do Orçamento Participativo é evidente, comprometendo o funcionamento do processo;

Em virtude da falta de entusiasmo do Prefeito e dos problemas existentes, tive que retardar o início do processo popular deste ano que deveria começar em março com audiências públicas, na esperança de que a situação melhorasse. Ao contrário, a situação tem piorado.

As audiências públicas representam a primeira fase do processo público. Nelas o governo **presta contas** do que fez e do que deixou de fazer no ano anterior. O governo informa sobre **arrecadação e despesas**; apresenta o **plano de execução de obras e serviços** aprovados no orçamento de 1997 e **incentiva** a população a participar do processo do ano em curso. Para isto o governo precisa estar **unido, entusiasmado e comprometido**, para poder transmitir **alegrias e esperanças** à população. Estas **condições não existem mais**. O desconforto e a desarticulação no interior do governo são muito graves e os prejuízos para o Orçamento Participativo são evidentes;

Para não parar de vez, resolvi reunir os delegados e suas regionais durante todo o mês de março, ainda na esperança de que houvesse mudanças. Mas para minha tristeza até o Diário Oficial tivemos dificuldades de distribuir aos delegados, já que a Secretaria de Administração não tinha recursos para garantir papel ao **Diário Oficial**. Tivemos que comprar papel pela Vice-Prefeitura para garantir pelo menos a LEI ORÇAMENTÁRIA AOS DELEGADOS;

Os delegados não têm sido respeitados pelo conjunto da administração. Em muitas Secretarias os delegados não são recebidos. Empresas que realizam obras e serviços para o município também não respeitam os delegados, frustrando o papel e a função fiscalizadora de cada um⁷⁵.

Nesse mesmo sentido foram as entrevistas realizadas com membros do governo municipal à época:

O Governo era fruto de uma coligação de partidos, sob a hegemonia do PDT. O OP figurava como uma bandeira do "jeito petista de governar", e embora o prefeito de então, hoje governador Jackson Lago, sinalizasse como sendo uma prioridade de governo, os secretários, sobretudo os que tinham autonomia de recursos, secundarizavam muitas das demandas que emanavam do OP. Exemplo simbólico: eu era Coordenador Executivo do OP, moro numa rua (Bacabal-Parque Pindorama) que não obstante tenha sido assumida como prioridade de asfaltamento há 10 anos, nunca foi asfaltada. Ou seja, a forma fragmentada de gestão governamental, que institui ilhas de poder não contribui

⁷⁵ Folhetim intitulado "Dutra chora ao devolver a coordenação do Orçamento Participativo" (São Luís, 1998). Mantivemos os grifos.

para uma gestão participativa. Desta forma a prioridade que não vira orçamento, é prioridade verbal. (**José de Ribamar Araújo e Silva**, Secretário Adjunto da SEMDEC, janeiro de 1997 a junho de 1998)

O OP foi uma bandeira do PT num governo de coalizão e como tal era visto como um negócio de uma parte do governo. O prefeito e a maioria do governo não tinha esta visão de que a adoção do OP representaria uma mudança de postura na condução da máquina pública e na forma de decidir as prioridades. O essencial, a visão do OP como instrumento de transparência administrativa, passou longe da concepção do governo. (**Bernardo Felipe Leal**, Coordenador de Orçamento da SEMDEC, janeiro de 1997 a maio de 1998)

O processo do orçamento participativo iniciou-se a partir do acerto político-eleitoral firmado entre o Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Democrático Trabalhista (PDT) e Partido da Mobilização Nacional (PMN) para a disputa do pleito municipal de 1996 em São Luis. Nos compromissos programáticos foi prevista, entre outros, a implantação desta forma de participação popular na gestão municipal. Cabe ressaltar que esta proposta foi uma exigência dos representantes do PT, consubstanciada, sobretudo, na experiência positiva de orçamento participativo das administrações petistas de Porto Alegre e do Distrito Federal. Por conta da disputa interna entre PDT e PT, com a supremacia dos pedetistas nas decisões de governo, o orçamento participativo era uma política pública secundarizada, de pouco envolvimento do primeiro escalão do governo, sem a devida priorização na execução orçamentária do exercício de 1998, sendo um dos motivos da ruptura política ocorrida um ano e meio após a vitória eleitoral, quando o PT comunicou oficialmente ao prefeito Jackson Lago a saída do governo municipal. (**Salvador Fernandes**, Secretário de Desenvolvimento e Coordenação de janeiro de 1997 a julho de 1998)

Assim, percebe-se que a implantação do OP em São Luís foi bastante turbulenta, e contou com resistências dentro do próprio governo municipal.

Problemas como ausência de apoio político, decisões governamentais sem prévia consulta à população, não divulgação de informações orçamentárias (receitas e principais despesas), evasivas de escassez de recursos, desorganização administrativa, falta de entusiasmo e baixa participação de boa parte da equipe de governo - tudo isso como consequência da não-priorização do processo - marcaram o OP ludovicense já em seu primeiro ano.

De tudo que foi aqui exposto, uma resposta de entrevista realizada parece resumir as vicissitudes do processo de implementação do OP ludovicense quanto à vontade política:

A experiência vivida nesses anos como Gestor Municipal de Participação Popular nos deu a certeza de que consolidar essa forma de administrar é difícil, não tanto pela viabilidade técnica das demandas advindas da população e nem pelos recursos financeiros necessários ao cumprimento do orçamento. A consolidação de uma Gestão Democrática esbarra exatamente na vontade política do Gestor Municipal. Relatamos abaixo fatos negativos que comprometem a consolidação desse modelo de gestão: 1 - A visão de que, ao ser eleito pelo voto direto, o povo confere ao Gestor o direito de tomar as decisões de acordo com a sua vontade, muitas das vezes é um entrave à consolidação desse modelo de gestão; 2 - A mudança de Prefeito e a rotatividade permanente dos gestores das políticas públicas; 3 - A relação política entre o Executivo e o Legislativo na aprovação da proposta de orçamento encaminhada, porque as emendas parlamentares às vezes podem

comprometer o plano de investimento discutido com a população; 4 - O remanejamento de recursos financeiros para obras que visam unicamente ao interesse político-eleitoral, individual. (**Jorge Mendes de Araújo**, exerceu diversos cargos ligados ao OP na prefeitura ludovicense de 1997 a 2007, tendo sido Secretário da SEMOP entre 2004 e 2007)

Com o isolamento do PT e a saída de Domingos Dutra da dianteira do OP, este passa a ser coordenado por Batista Botelho, vereador do PDT que assumiria a SEMOP logo no mês seguinte, em maio de 1998. A partir daí, verificou-se o arrefecimento do processo, com reflexos inclusive sobre o percentual das prioridades e demandas da população sobre os investimentos da prefeitura, como veremos adiante.

6.3 Desenho Institucional do OP Ludovicense

Conforme o afirmado alhures, no processo de implantação do OP em São Luís, em 1997, a equipe de secretários municipais recebeu palestras e manuais de implementação advindos de outras experiências, todas petistas: Porto Alegre, Belo Horizonte e Distrito Federal. O formato que enfim prevaleceu foi o do Distrito Federal, então governado por Cristovam Buarque, do PT:

A experiência que adotamos foi a de Brasília. Adaptamos o modelo institucional do Distrito Federal à realidade municipal da nossa cidade. O formato implantado não diferiu muito dos modelos adotados até então, afora algumas adaptações necessárias à nossa realidade. Buscando melhorar o modelo implantado, visitamos Porto Alegre e promovemos Encontros e Seminários Nacional e Regional com a participação de cidades que implantaram esse tipo de gestão. O Modelo implantado em São Luís foi o seguinte: Assembléia Geral, Conselheiros Delegados, Membros da CALO, que era a Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras. (**Jorge Mendes de Araújo**, exerceu diversos cargos ligados ao OP na prefeitura ludovicense de 1997 a 2007, tendo sido Secretário da SEMOP entre 2004 e 2007)

O modelo que nos inspirou foi o de Brasília, GDF, do então Governador Cristovam Buarque, pelo qual fomos assessorados mais de perto pela vice-governadora Arlete Sampaio e Leliton. (**José de Ribamar Araújo e Silva**, Secretário Adjunto da SEMDEC, janeiro de 1997 a junho de 1998)

Na definição do desenho institucional, a estrutura de funcionamento do orçamento participativo buscou contemplar instâncias do poder público e da comunidade.

Dentro da estrutura do governo, tinha-se o seguinte:

- **Coordenação Política do OP (CPOP)**: instância deliberativa no âmbito governamental, responsável por (1) coordenar as ações políticas, (2) deliberar sobre o funcionamento e (3) acompanhar a execução do orçamento participativo no governo. Quando de sua instituição, era composta pelo Vice-Prefeito, assessor especial do Prefeito, secretários e presidentes de órgãos da administração municipal;

- **Coordenação Executiva do OP (CEOP):** responsável por (1) assessorar a CPOP e (2) coordenar e executar a parte técnico-político-metodológica do processo do OP. Era composta por representantes da Vice-Prefeitura, das secretarias e órgãos da administração. Possuía um Coordenador Geral e um Secretário Executivo, e dividia-se em três grupos: GT – Grupo Técnico; GAM – Grupo de Apoio e Mobilização, GC – Grupo de Comunicação;

- **Grupo Técnico (GT):** responsável pelo (1) levantamento de dados para subsidiar a definição de critérios para o atendimento de demandas, e pelo (2) assessoramento da execução dos projetos indicados pela comunidade para serem incluídos no orçamento. Analisava e sistematizava as informações recebidas da comunidade. Era composto por servidores das Secretarias da Fazenda, da Infra-Estrutura, de Desenvolvimento e Coordenação, de Terras, Habitação e Urbanismo, de Abastecimento, da Educação, Instituto de Pesquisas e Planejamento do Município e Vice-Prefeitura;

- **Grupo de Apoio e Mobilização (GAM):** responsável pelo planejamento e execução do processo de mobilização da comunidade. Preparava e enviava as correspondências, calendário de atividades, organizava o arquivo e providenciava transporte da equipe. Responsável também pelo assessoramento metodológico e pela secretaria das reuniões e plenárias. Composto por técnicos da Secretarias de Desenvolvimento e Coordenação, de Educação, de Abastecimento e Produção, de Transporte, Instituto de Planejamento, Fundação Criança Cidadão, e Vice-Prefeitura;

- **Grupo de Comunicação (GC):** responsável pelo planejamento e elaboração da estratégia de comunicação do OP, que envolvia comunidade, governo e mídia. O GC fazia orientava e supervisionava a produção das peças e serviços e garantia a cobertura das ações do OP. Funcionava ainda como suporte da mobilização. Era composto por técnicos da Vice-Prefeitura, da Secretaria de Comunicação e da Secretaria de Desenvolvimento e Coordenação.

Já a estrutura da participação da comunidade dentro do OP ludovicense era a seguinte:

- **Conselho do Orçamento Participativo (COP):** instância superior da comunidade, de caráter deliberativo. Sua função era analisar os planos de investimentos da comunidade e do governo e hierarquizar as prioridades, compatibilizando-as com os recursos disponíveis – aprovando, ao final, a proposta de orçamento do município. Seus conselheiros eram eleitos pelo fórum de delegados do OP.

- **Fórum de Delegados:** cada Regional elegia um Fórum de Delegados composto por aqueles delegados eleitos nas Planárias Micro-Regionais da 2ª Rodada. A Função desses fóruns era analisar as propostas apresentadas pela comunidade, hierarquizá-las e encaminhá-las aos órgãos do governo para exame de viabilidade técnica, jurídica e financeira. Elegiam os conselheiros para o Conselho do OP. Cada Fórum escolhia um Coordenador Geral e um secretário.

- **Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras (CALO):** atuava junto a cada um dos Fóruns, fiscalizando todas as etapas de execução do Plano de Investimento do Orçamento Participativo de cada regional

O processo de implantação do OP ludovicense passou pelas seguintes fases:

- **Primeira Etapa:** realização da primeira rodada com o lançamento oficial do Orçamento Participativo e audiências públicas nas regionais. Nestas audiências, o Governo explicava o que é o OP, como se daria sua implementação e apresentava um diagnóstico da situação da prefeitura;

- **Segunda Etapa:** realização de plenárias nas micro-regionais⁷⁶, da segunda quinzena de abril até junho de 1997, para a escolha das prioridades da comunidade. As perguntas eram feitas por escrito e cada participante poderia apresentar à mesa três prioridades. Eleição dos delegados para o Fórum de Delegados de cada Regional. Elegia-se um delegado para cada 10 pessoas presentes à reunião;

- **Terceira Etapa:** fase de trabalho dos Fóruns de Delegados, eleitos na etapa anterior. Cada Fórum, representando uma determinada regional, elaborava uma proposta com 20 prioridades, que levavam em consideração o número de pleitos, carência e abrangência do investimento. Cabia aos técnicos do governo a análise técnica e de viabilidade das propostas, bem como a apresentação de sugestões alternativas para a solução do problema apresentado. Eleição dos Conselheiros e dos membros da CALO - Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras;

- **Quarta Etapa:** reunião do COP – Conselho do Orçamento Participativo. Exame e análise da proposta orçamentária do governo municipal, discussão junto com o governo acerca dos recursos destinados aos investimentos nos projetos estratégicos do próprio governo bem como nos investimentos priorizados pelos Fóruns de Delegados do OP. Deliberação final acerca do orçamento global do município de São Luís;

⁷⁶ Os bairros da cidade foram agrupados em micro-regiões, e estas em regiões. Cada bairro deveria eleger seus representantes a atuarem como delegados nas reuniões do OP. Ver ANEXO.

- **Quinta Etapa:** Entrega e discussão dos custos dos projetos prioritários, entre técnicos do município e Delegados do OP. Distribuição de informações sobre o volume de recursos destinados às regionais, os custos dos projetos hierarquizados, os critérios e as recomendações da equipe técnica quanto ao número de pleitos e a abrangência do investimento. Cabia aos delegados compatibilizar os projetos com os recursos existentes;

- **Sexta Etapa:** o COP – Conselho do Orçamento Participativo recebe as prioridades hierarquizadas das regionais, discutindo-as com o governo, juntamente com os projetos estratégicos e essenciais deste. Deliberação acerca do Plano de Investimento da Comunidade e do Governo, a ser inserido no projeto da Lei Orçamentária Anual do município de São Luís. Consolidação do PLOA pela SEMDEC e SEMFAZ, e entrega do projeto na Câmara e Vereadores. Publicação e distribuição do Plano de Investimentos para o controle social aos delegados e conselheiros do OP, bem como à comunidade em geral. Análise e discussões sobre a metodologia adotada no OP e eventual alteração do processo buscando aperfeiçoá-lo.

Como pontos positivos do desenho institucional do OP ludovicense, podem-se citar os seguintes: seleção do OP como marca do governo, pluralidade da equipe executiva (PT, PDT, PMN e não filiados a partidos políticos), apoio do Governo do Distrito Federal no processo de capacitação e fornecimento de manuais à equipe da prefeitura, participação de mais de 15.000 pessoas nas plenárias, eleição de mais de 1.500 delegados e relativo aumento da participação da população nas deliberações relativas à execução da despesa pública.

No entanto, como pontos negativos do desenho adotado, temos o pouco diálogo com os movimentos sociais, ausência da classe média nas plenárias, ausência de espaços públicos e comunitários adequados à realização das reuniões do OP, material informativo insuficiente, campanha de divulgação deficiente e pouco expressiva, além de carência de pessoal da prefeitura e falta de estrutura administrativa.

Na prática, OP ludovicense caracterizou-se como um Orçamento Participativo *Lato Sensu*. Não houve, pois, uma participação deliberativa por parte da população (e sim consultiva e informativa, por parte do governo, com pouco espaço de decisão à comunidade), visto que os limites de investimentos já vinham previamente fixados pelo governo:

Recebemos uma prefeitura sucateada e além da dificuldade de cumprir o orçamento, havia a dificuldade de compatibilizar com os compromissos macro assumidos quando da campanha. Assim, negociamos que o OP só se comprometeria com um percentual de recursos previamente disponibilizado

pelos gestores da equipe de governo, secundarizando dessa forma a capacidade de ingerência/empoderamento dos delegados do OP. O que contingenciava e limitava a capacidade de execução plena do OP já na partida. (José de Ribamar Araújo e Silva, Secretário Adjunto da SEMDEC, janeiro de 1997 a junho de 1998)

Em relação à limitação da capacidade administrativa e da prefeitura em levar a cabo o processo do OP, observou-se a completa ausência de Atas das reuniões e posses dos representantes do OP. Em verdade, mesmo após o turbulento processo de implantação do Orçamento Participativo em São Luís, inclusive depois da criação da SEMOP, em 1998, a prefeitura municipal não dispõe de qualquer registro do processo ao longo dos anos.

6.4 Capacidade Financeira e as Demandas do OP

6.4.1 Orçamento da SEMOP

Em 1998, ano da criação da SEMOP, foi inicialmente consignada uma dotação no valor de R\$ 800.000, destinados a cobrir despesas com sua implantação e funcionamento. Somente com o remanejamento de servidores do quadro de pessoal da administração municipal, até então lotados em outras pastas, foi possível dar-se continuidade às ações do OP.

Ao longo dos anos, a fatia orçamentária destinada à administração da SEMOP oscilou bastante.

Observe-se que, do orçamento inicialmente previsto para o ano de 1998⁷⁷, no valor de R\$ 800.000,00, a Secretaria executou apenas R\$ 205.922,47. Em 1999, o orçamento previsto para a Secretaria do Orçamento Participativo tem um grande corte em suas dotações, reduzindo-se para R\$ 420.067,00, sendo que a despesa efetivamente realizada nesse ano é de apenas R\$ 204.498,10, não chegando a 50% do valor autorizado. Não obstante, o orçamento global do Município de São Luís, ao contrário, aumenta ano após ano⁷⁸, inclusive de 1998 para 1999, quando o valor total executado pela prefeitura salta de R\$ 223.186.841,30 em 1998, para R\$ 301.538.918,30 em 1999. Assim, não obstante o orçamento realizado pela Prefeitura

⁷⁷ A SEMOP somente voltaria a ter um orçamento similar ao de 1998 em 2003 - 5 anos mais tarde – quando o total de créditos disponíveis à pasta foi de R\$ 840.035,00, sendo executados R\$ 791.222,62. Após este ano, observa-se uma retração no orçamento da Secretaria, sendo que em 2007 a fixação de despesa foi de R\$ 363.034,36, realizado em sua totalidade. Ou seja, passados 10 anos, a SEMOP teve seu orçamento reduzido em mais de 50% em relação ao ano de sua criação – em valores nominais.

⁷⁸ Exceto 2003.

tenha aumentado 35% entre um exercício e outro, praticamente não houve alteração no orçamento executado pela SEMOP no mesmo período.

Portanto, já nos seus primeiros anos a SEMOP passou por algumas dificuldades: sofreu um grande corte orçamentário em 1999 e não chegou a executar sequer a metade desse valor. Ademais, o maior orçamento disponibilizado à pasta ocorreu em 2003; no entanto, a partir daí, verificou-se uma forte retração em suas dotações, que em 2007 não chegaram à metade do valor de 1998.

Tabela 2
Evolução do Orçamento do Município
São Luís, 1998-2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
INICIAL + SUPLEMENTAÇÃO	310.042.347,00	367.569.306,00	377.946.140,00	477.619.150,00	610.412.600,00	637.977.714,00	700.660.770,00	814.709.870,00	1.014.742.744,29	1.141.974.194,58
REALIZADO	223.186.841,30	301.538.918,30	374.756.824,00	432.740.168,00	553.391.197,00	545.017.539,00	642.982.760,00	758.170.930,00	881.228.308,46	1.030.365.374,20
% REALIZADO	71,99%	82,04%	99,16%	90,60%	90,66%	85,43%	91,77%	93,06%	86,84%	90,23%

Fontes: FINBRA 1998 a 2007. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (4º Bimestre - 2001 a 2008). Balancetes da SEMOP fornecidos pela SEMAD: 1999 a 2007.

Tabela 3
Evolução do Orçamento de Investimentos do Município
São Luís, 1998-2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
INICIAL + SUPLEMENTAÇÃO	54.986.298,00	59.289.504,00	44.849.823,00	68.452.050,00	92.620.490,00	95.838.211,00	46.209.700,00	63.447.690,00	141.853.954,10	138.380.670,29
REALIZADO	9.860.011,18	25.292.939,96	27.531.695,00	48.575.298,00	64.527.405,00	24.112.135,00	29.919.100,00	42.137.980,00	45.859.911,45	65.154.376,22
% REALIZADO	17,93%	42,66%	61,39%	70,96%	69,67%	25,16%	64,75%	66,41%	32,33%	47,08%

Fontes: FINBRA 1998 a 2007. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (4º Bimestre - 2001 a 2008). Balancetes da SEMOP fornecidos pela SEMAD: 1999 a 2007.

Tabela 4
Evolução do Orçamento da SEMOP
São Luís, 1998-2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
INICIAL + SUPLEMENTAÇÃO	800.000,00	420.067,00	400.404,00	596.032,00	753.181,00	840.035,00	408.378,00	538.558,00	376.432,64	363.034,36
REALIZADO	205.922,47	204.498,10	400.018,67	567.252,92	753.044,67	791.222,62	405.561,41	461.198,15	372.261,03	363.032,69
% REALIZADO	25,74%	48,68%	99,90%	95,17%	99,98%	94,19%	99,31%	85,64%	98,89%	100,00%

Fontes: FINBRA 1998 a 2007. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (4º Bimestre - 2001 a 2008). Balancetes da SEMOP fornecidos pela SEMAD: 1999 a 2007.

Tabela 5
Investimento Municipal *versus* Orçamento Total do Município (Realizado)
São Luís, 1998-2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
INVESTIMENTOS	9.860.011,18	25.292.939,96	27.531.695,00	48.575.298,00	64.527.405,00	24.112.135,00	29.919.100,00	42.137.980,00	45.859.911,45	65.154.376,22
TOTAL MUNICÍPIO	223.186.841,30	301.538.918,30	374.756.824,00	432.740.168,00	553.391.197,00	545.017.539,00	642.982.760,00	758.170.930,00	881.228.308,46	1.030.365.374,20
INVESTIMENTOS % MUNICÍPIO	4,42%	8,39%	7,35%	11,23%	11,66%	4,42%	4,65%	5,56%	5,20%	6,32%

Fontes: FINBRA 1998 a 2007. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (4º Bimestre - 2001 a 2008). Balancetes da SEMOP fornecidos pela SEMAD: 1999 a 2007.

Tabela 6
Orçamento da SEMOP *versus* Orçamento Municipal Total (Realizado)
São Luís, 1998-2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SEMOP	205.922,47	204.498,10	400.018,67	567.252,92	753.044,67	791.222,62	405.561,41	461.198,15	372.261,03	363.032,69
TOTAL MUNICÍPIO	223.186.841,30	301.538.918,30	374.756.824,00	432.740.168,00	553.391.197,00	545.017.539,00	642.982.760,00	758.170.930,00	881.228.308,46	1.030.365.374,20
SEMOP % MUNICÍPIO	0,09%	0,07%	0,11%	0,13%	0,14%	0,15%	0,06%	0,06%	0,04%	0,04%

Fontes: FINBRA 1998 a 2007. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (4º Bimestre - 2001 a 2008). Balancetes da SEMOP fornecidos pela SEMAD: 1999 a 2007.

Tabela 7
Orçamento da SEMOP e de Investimentos em relação ao Orçamento Municipal (Realizado)
São Luís, 1998-2007

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
SEMOP	205.922,47	204.498,10	400.018,67	567.252,92	753.044,67	791.222,62	405.561,41	461.198,15	372.261,03	363.032,69
INVESTIMENTOS	9.860.011,18	25.292.939,96	27.531.695,00	48.575.298,00	64.527.405,00	24.112.135,00	29.919.100,00	42.137.980,00	45.859.911,45	65.154.376,22
TOTAL MUNICÍPIO	223.186.841,30	301.538.918,30	374.756.824,00	432.740.168,00	553.391.197,00	545.017.539,00	642.982.760,00	758.170.930,00	881.228.308,46	1.030.365.374,20
SEMOP % MUNICÍPIO	0,09%	0,07%	0,11%	0,13%	0,14%	0,15%	0,06%	0,06%	0,04%	0,04%
INVESTIMENTOS % MUNICÍPIO	4,42%	8,39%	7,35%	11,23%	11,66%	4,42%	4,65%	5,56%	5,20%	6,32%

Fontes: FINBRA 1998 a 2007. Relatório Resumido da Execução Orçamentária (4º Bimestre - 2001 a 2008). Balancetes da SEMOP fornecidos pela SEMAD: 1999 a 2007.

Em termos relativos, a SEMOP chegou a realizar 0,15% do total gasto pela prefeitura em 2003, alcançando, nesse ano, o seu maior percentual de participação no bolo orçamentário ao longo da série histórica sob análise. A partir daí, mais uma vez, o que se observa é uma redução da importância da Secretaria em relação ao gasto total do município, retornando, em 2007, ao patamar de 1998: 0,04%.

Em relação aos gastos realizados, em geral, a pasta executou boa parte do orçamento à sua disposição ao longo de 10 anos. Interessante anotar que, com exceção dos anos de 1998, 1999 e 2005, o percentual executado pela Secretaria em relação ao orçamento disponível supera o percentual de realização de despesa total da própria prefeitura. No entanto, o baixíssimo nível de execução orçamentária da SEMOP no período de implementação do orçamento participativo (1998 e 1999) parece ser reflexo das dificuldades administrativas enfrentadas pela pasta nesses primeiros anos, especialmente no que se refere a carências estruturais e de pessoal.

Ademais, parece haver, pelo menos até o ano de 2002, uma correlação entre o orçamento executado pela SEMOP e os investimentos executados pela prefeitura. De fato, de 1999 a 2002 temos os maiores níveis de execução, tanto da SEMOP como do orçamento de investimentos, ambos em relação ao total executado pelo município. A pergunta a fazer é a seguinte: é a realização de investimentos que gera impactos na execução dos gastos da Secretaria ou é o incremento da realização das despesas da SEMOP (em função de sua maior atuação junto ao levantamento de prioridades da comunidade) o responsável por um maior nível de execução de investimentos?

Nossa análise inclina-se pela primeira opção, ou seja, a de que é o nível de execução dos investimentos que determina, em certa medida, os gastos realizados pela SEMOP, mas tais reflexos somente ocorrem de um ano para outro.

Essa conclusão é obtida, sobretudo, cotejando-se os valores da execução de investimentos em determinado ano com os gastos da SEMOP para o ano seguinte, ambos em relação ao total executado pelo município: em geral, quanto maior a execução do orçamento de investimentos em relação à execução total do município num dado exercício financeiro, maior também será a execução das despesas da SEMOP, no exercício financeiro seguinte, em relação à execução global do referido ano (ver Tabela 7).

Exemplo claro disso é que a SEMOP executou, em 2003, 0,15% do orçamento total do município - o maior índice da sua série histórica. Observe-se que, no ano

anterior, os investimentos representaram 11,66% do total executado pela prefeitura – também o maior índice da sua série histórica.

Ora, se o nível de gastos da SEMOP determinasse o nível de investimentos, e sabendo que a SEMOP alcançou em 2003 o maior índice de participação no orçamento global do município, teríamos, já em 2003, ou em 2004, investimentos bem próximos a 11,66% (ou acima disso) do orçamento total realizado. Não foi o que ocorreu.

Em 2003, quando a SEMOP executou 0,15% do orçamento total do município, os investimentos declinaram para apenas 4,42% deste (em 2004, 4,65%). No entanto, por outro lado, o baixo investimento relativo em 2003 (4,42%) fez-se sentir no ano seguinte, quando a SEMOP executou apenas 0,06% em relação à execução total do município, bem aquém dos 0,15% do ano anterior.

Em suma, entendemos que a evolução da despesa realizada na área de investimentos, num determinado exercício financeiro, tem o condão de gerar maior interesse e provocar um aumento de participação da comunidade, que no ano seguinte irá se debruçar com entusiasmo sobre os investimentos a priorizar. Isso porque, se a prefeitura destina e executa uma parcela cada vez maior de seu orçamento com investimentos, e se tal fato é sentido pela comunidade num dado ano, essa mesma comunidade deverá, no ano posterior, mostrar-se mais interessada com o OP, vendo neste uma boa oportunidade de indicar a destinação dos investimentos, e demandando, assim, uma maior execução de despesas da SEMOP na organização do processo⁷⁹.

Na verdade, a execução do orçamento de investimentos parece depender do orçamento municipal total. É que durante toda a série histórica analisada, o orçamento de investimentos executado varia na exata medida em que o orçamento global do município oscila: quando este aumenta de um ano para outro, aumenta a realização de investimentos (1999, 2000, 2001, 2002, 2004, 2005, 2006 e 2007); quando o orçamento total diminui, reduz-se também o investimento (2003).

Mas as alterações ocorridas nos investimentos realizados refletiriam no orçamento executado pela SEMOP apenas até o ano de 2004. A partir desse ano, enquanto há

⁷⁹ Uma observação: a SEMOP não executa nenhuma ação deliberada pela comunidade nas reuniões e plenárias do OP (pavimentação de ruas, construção de escolas e postos de saúde etc.). Cabe à secretaria, tão somente, “a coordenação da Política do direcionada para a integração popular na gestão pública municipal, proporcionando meios para que a comunidade defina, de forma organizada e democrática, suas prioridades para serem contempladas no orçamento” (Lei Municipal nº 3.707/1998).

uma discreta recuperação (crescimento), em termos absolutos e relativos, de investimentos realizados, as despesas a cargo da pasta do OP declinam. Assim, desde 2005 não mais se observa uma correlação entre a execução de investimentos e o orçamento da SEMOP. Como dissemos no início do capítulo, nos últimos anos da série histórica sob análise, o orçamento da SEMOP não chega à metade do valor consignado para a pasta no ano de 1998, quando foi criada. Os gastos com investimentos em 2007, ao contrário, são 500% maiores que os de 1998.

6.4.2 O orçamento de Investimentos

Das séries históricas apresentadas, relativas (1) ao orçamento global do município, (2) ao orçamento da SEMOP e (3) ao orçamento de investimentos, esta última detém os menores índices de execução orçamentária. Isto ocorre fundamentalmente porque, dentre as categorias de despesa, são justamente os investimentos que possibilitam ao gestor uma maior flexibilidade para cortes⁸⁰. Nesse sentido, julgamos importante analisar as demandas eleitas no âmbito no OP em cotejo com os investimentos constantes do orçamento municipal. Para tanto, valemo-nos das “Prioridades do Orçamento Participativo”, publicadas como anexo das Leis Orçamentárias Anuais para 1998, 1999, 2000, 2001 e 2002.

Tabela 8
Comparativo de Despesas: Município, Investimentos e Prioridades do OP
São Luís, 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002
Orçamento do Município (Previsão)	310.042.347,00	367.569.306,00	377.946.140,00	477.619.150,00	610.412.600,00
Orçamento do Município (Realização)	223.186.841,30	301.538.918,30	374.756.824,00	432.740.168,00	553.391.197,00
Orçamento de Investimentos (Previsão)	54.986.298,00	59.289.504,00	44.849.823,00	68.452.050,00	92.620.490,00
Orçamento de Investimentos (Realização)	9.860.011,18	25.292.939,96	27.531.695,00	48.575.298,00	64.527.405,00
Prioridades do OP (Previsão)	283.612.701,77	47.198.206,53	25.000.000,00	31.480.000,00	32.022.500,00
Prioridades do OP (Realização)	Não disponível	Não disponível	Não disponível	Não disponível	17.538.882,79

⁸⁰ Ou seja, dentre tantas obrigações contratuais (pagamento de fornecedores, juros e encargos da dívida pública), legais (gastos com servidores estatutários, aposentados, pensionistas, merenda e transporte escolar etc.) e constitucionais (gastos mínimos com educação e saúde) que acabam por “engessar” parte do orçamento, os gestores recorrem ao contingenciamento da despesa com investimentos, especialmente quando de uma insuficiência na arrecadação, em busca do equilíbrio das contas públicas.

Atentamos, primeiramente, para a dificuldade na obtenção de informações a respeito do acompanhamento da implementação das demandas do OP ludovicense. Com exceção do ano de 2002, não foi possível verificar, por exemplo, qual o nível de execução dos investimentos listados no anexo de prioridades do OP. É que a SEMOP não dispõe de um controle mínimo de verificação e acompanhamento da realização de tais gastos prioritários, o que reflete, mais uma vez, as limitações estruturais da pasta. Nossa análise somente foi possível em relação a 2002 porque naquele ano fora publicada, pela prefeitura, cartilha intitulada “Ações e Investimentos do Orçamento Participativo”.

Passemos então à análise da Tabela.

O anexo de prioridades do OP para orçamento de 1998 totalizou R\$ 283.612.701,77, valor bastante acima, inclusive, do total de investimentos consignado no orçamento municipal para aquele ano, no valor de R\$ 54.986.298,00. O que ocorreu, na verdade, foi que esse primeiro anexo de prioridades levou em conta todas as demandas levantadas junto à comunidade no ano anterior (1997), quando tiveram início as reuniões e plenárias do Orçamento Participativo em São Luís, ou seja, as carências indicadas pela população não foram hierarquizadas, considerando-se os recursos disponíveis para seu atendimento, ou sua importância e urgência. Tal anexo reflete, assim, a totalidade de ações levantadas pela prefeitura, para cuja execução precisaria de investimentos bem maiores à capacidade financeira do município, numa monta quase igual ao orçamento global daquele ano (R\$ 310.042.347,00).

No período em que se permaneci no governo municipal, a prefeitura passava por uma situação financeira de saneamento do quadro de dívidas herdado da administração passada. Como exemplo, no início do governo teve-se que regularizar a folha de pagamento, já que o mês de dezembro e o 13º não tinham sido pagos, além dos restos a pagar com inúmeros fornecedores. Portanto, no exercício de 1997, os investimentos relevantes foram os de caráter emergencial, voltados para a recuperação da malha viária e limpeza pública. Já no primeiro semestre do exercício de 1998, com as finanças razoavelmente equilibradas e um plano de investimento no qual cerca de 80% foram demandas do orçamento participativo, o Gestor municipal, a meu ver por opção política, resolveu priorizar outros investimentos, em detrimento daquelas prioridades escolhidas nas assembleias populares realizadas em todas as regiões da cidade de São Luís. (**Salvador Fernandes**, Secretário de Desenvolvimento e Coordenação de janeiro de 1997 a julho de 1998)

A capacidade financeira no primeiro ano de gestão do Orçamento Participativo foi insuficiente e as demandas reprimidas de anos anteriores levaram a população a solicitar obras e serviços necessários em valores reais maiores que a capacidade da prefeitura de honrar o orçamento discutido e planejado com a sociedade civil, ficando os recursos aplicados muito aquém da expectativa da

população (**Jorge Mendes de Araújo**, exerceu diversos cargos ligados ao OP na prefeitura ludovicense de 1997 a 2007, tendo sido Secretário da SEMOP entre 2004 e 2007)

Em resumo, temos o seguinte: no ano de 1998, não obstante a prefeitura de São Luís tenha feito uma série de consultas junto à comunidade (via OP) e calculado a necessidade de investimentos no valor de R\$ 283.612.701,77, o município consignou apenas R\$ 54.986.298,00 (19,39%) à conta de investimentos a realizar, tendo executado apenas R\$ 9.860.011,18, que correspondem a 17,93% do total de investimentos inicialmente previstos e à ínfima parcela de 3,48% das demandas levantadas no âmbito do OP.

No orçamento do ano de 1999, as prioridades eleitas no âmbito do OP totalizaram R\$ 47.198.206,53, 79,61% do total de investimentos previstos para aquele ano (R\$ 59.289.504,00), tendo sido executados R\$ 25.292.939,96.

Em 2000, as prioridades eleitas no âmbito do OP totalizaram R\$ 25.000.000,00, 55,74% do total de investimentos previstos para aquele ano (R\$ 44.849.823,00), tendo sido executados R\$ 27.531.695,00. No ano seguinte, em 2001, as demandas do OP somaram R\$ 31.480.000,00, 45,99% do total de investimentos previstos para aquele ano (R\$ 68.452.050,00), tendo sido executados R\$ 27.531.695,00. Por fim, em 2002, as prioridades do OP (R\$ 32.022.500,00) representam 34,58% do total de investimentos consignados (R\$ 92.620.490,00).

O total de investimentos efetivamente realizados em 2002 foi de R\$ 64.527.405,00, que representam 69,67% ao total de investimentos previstos. A realização do orçamento do OP foi de 54,77% (R\$ 17.538.882,79 de R\$ 32.022.500,00).

Nos dez primeiros anos do Orçamento Participativo (1998 a 2007), o total de investimentos realizados pela prefeitura nunca superou 12% de seu orçamento global. Em 5 anos (1998, 2003, 2004, 2005 e 2006) todos os investimentos realizados mantiveram-se abaixo de 6%. Dados disponíveis relativos a 2002 apontam que os investimentos específicos do OP representaram apenas 3,17% do total do orçamento do município desse ano.

Portanto, tendo em vista os dados de que dispomos, podemos chegar a duas conclusões.

A primeira delas diz respeito à redução, ano após ano, da importância das demandas do OP no planejamento municipal de investimentos: em 1999, as prioridades do OP representavam 79,61% do orçamento de investimentos da prefeitura, passando para 55,74% em 2000, 45,99% em 2001 e 34,58% em 2002:

Paradoxalmente aumentava a capacidade de investimento e diminuía a parcela de influência da população, ou seja, o modismo que o OP representava e o ofuscamento midiático da bandeira ia descomprometendo o poder público da responsabilidade política da participação popular. (**José de Ribamar Araújo e Silva**, Secretário Adjunto da SEMDEC, janeiro de 1997 a junho de 1998)

Até onde acompanhei o processo se burocratizou. Perdeu a vitalidade que tinha no início quando ainda era novidade e tinha um forte apelo propagandístico para o mandatário de plantão. Uma outra explicação é que as experiências de OP estão ligadas a um processo de empoderamento popular, onde as prioridades de gasto do poder municipal deixam de estar sob o domínio absoluto dos grandes grupos econômicos, que em última instância são os grandes financiadores das campanhas eleitorais. O OP reduz também o espaço decisório da câmara municipal. (**Bernardo Felipe Leal**, Coordenador de Orçamento da SEMDEC, janeiro de 1997 a maio de 1998)

A segunda diz respeito ao fato de que, às prioridades eleitas no âmbito do Orçamento Participativo, não foi dada a devida “prioridade”, pela prefeitura, quando da execução do orçamento no decorrer do ano: em 2002, os gastos globais com investimentos da prefeitura representam 69,67% do total inicialmente previsto, enquanto a realização do orçamento do OP foi de 54,77%.

Por fim, a partir da LOA 2003, tal anexo de prioridades do OP não fora mais publicado.

Se quando se verbalizava o compromisso já não se cumpria, tanto mais quando o discurso de participação popular já não era assumido pelo gestor. Por outro lado a população não assumiu o empoderamento necessário para o controle social. Se não tem cobrança, pra que fazer? (**José de Ribamar Araújo e Silva**, Secretário Adjunto da SEMDEC, janeiro de 1997 a junho de 1998)

Assim, as prioridades da comunidade sequer constam formalmente (não foram reconhecidas) nos orçamentos municipais após o ano de 2002 - se é que houve realmente alguma discussão mais aprofundada com a comunidade, porque, em todos os anos de realização do OP, não existem atas das (supostas) reuniões realizadas.

7. CONCLUSÃO

7.1 Conclusões acerca do OP Ludovicense

Dentre o conjunto de experiências participativas de gestão de políticas públicas que vem se desenvolvendo no país, o OP sobressai-se como um novo paradigma democrático de definição do orçamento público, não apenas por se mostrar capaz de alterar a lógica tradicional de elaboração da peça orçamentária (nos municípios em que sua implementação foi bem sucedida), como também por apresentar impactos que vão além das discussões orçamentárias propriamente ditas, no sentido de alterar relações sócio-políticas locais, seja pela ampliação do quadro do associativismo civil; seja pela ruptura de práticas políticas tradicionais, a exemplo do clientelismo e do personalismo; seja ainda por impactar o ordenamento político do executivo municipal.

Enquanto processo de definição da peça orçamentária municipal que abre à população a oportunidade de apresentar, discutir e definir as prioridades sociais, o OP constitui-se como exemplo de democracia deliberativa, atendendo, apesar dos desafios e dificuldades, aos requisitos deste modelo teórico. A partir de diversas experiências citadas ao longo do texto, é possível afirmar que o Orçamento Participativo é um mecanismo de elaboração e execução da política de investimentos que avançou bastante no tocante à democratização das administrações públicas municipais.

Todavia, cabe ressaltar que há diferenças qualitativas significativas no tocante aos procedimentos adotados em cada uma das experiências analisadas, as quais têm origem nos contextos relacionados à implementação do Orçamento Participativo, bem como na disposição dos governos em fomentar de fato a democratização da gestão pública municipal.

Isto posto, este trabalho buscou, fundamentalmente, analisar o processo de implementação do Orçamento Participativo ludovicense, ocorrido em 1997, de acordo com alguns aspectos usualmente explorados na literatura, quais sejam: tradição associativista, compromisso governamental, desenho institucional e capacidade financeira.

Quanto à tradição associativista, não obstante a primeira associação de moradores date do final da década de 1950, em verdade tais entidades não lograram

um desenvolvimento de modo a permitir uma atuação combativa para fazer pressão, junto ao poder público municipal, quanto às suas demandas mediatas e imediatas.

Em verdade, inseridas no contexto que caracteriza o funcionamento das organizações de moradores e associações de bairros, verifica-se que o processo de institucionalização das demandas não resultou de uma relação de confronto entre forças antagônicas distintas; ao contrário, foi um processo que se interpôs pela adesão passiva no cotidiano das organizações de bairros populares e, conseqüentemente, de um maior acesso aos benefícios sociais.

Houve, nessa conjuntura, um deslocamento das atribuições de mobilização para desenvolvimento de processos participativos que implicaram a redução da pressão popular, na medida em que as organizações buscaram, nessa forma de participação, uma maneira de ser reconhecidas, deixando de pressionar, no sentido da politização das suas demandas, para serem veiculadoras de medidas de políticas sociais, a partir de uma participação instituída pelos órgãos governamentais.

Por essa lógica, a participação ficou reduzida a processos formais, pautadas pela idéia de eficácia, onde organizações passam a adotar procedimentos técnicos, sendo transformadas em canais fortemente direcionados, executando normas e diretrizes, previamente estabelecidas pelos programas governamentais.

Nessa medida, o controle passa a ser exercido por dentro das organizações, através de um conjunto de procedimentos formais, implicando numa mudança no seu sistema de representação, ficando suas ações atreladas às decisões do próprio poder público, portanto uma participação que mantém centralizado o poder de decisão

Assim, as experiências participativas tentaram transpor o máximo da racionalidade estatal para o interior das organizações de bairros, provocando um distanciamento dos moradores que passam a identificá-la como espaço privado, personalizada, portanto, pela figura do presidente.

Decorre desse processo a transformação dos associados em usuários dos serviços, prestados por essas entidades, onde o Estado passa a exercer o seu controle, a partir de uma via disciplinar, que não só incorpora as demandas, como transforma as organizações em porta-vozes do discurso governamental, buscando anular a perspectiva das classes subalternas enquanto entidades coletivas próprias.

No tocante à caracterização de São Luís como “Ilha Rebelde”, este fato também parece não ter qualquer relação com uma atuação permanente e organizada de sua população. Ao contrário, surgiu como fruto de um movimento eminentemente político em 1951, e, não obstante a efetiva participação popular, especialmente estudantil, na greve de 1979, a alcunha firmou-se especialmente em função dos resultados eleitorais durante a década de 1990.

Por outro lado, no que tange ao compromisso governamental, problemas como ausência de apoio político, decisões governamentais sem prévia consulta à população, não divulgação de informações orçamentárias (receitas e principais despesas), evasivas de escassez de recursos, desorganização administrativa, falta de entusiasmo e baixa participação de boa parte da equipe de governo - tudo isso como consequência da não-priorização do processo - marcaram o OP ludovicense já em seu primeiro ano.

Saliente-se também que a criação da SEMOP na estrutura da prefeitura de São Luís, em 1998, ocorreu em meio a disputas entre PT e PDT, tanto na esfera administrativa como na política. Assim, a decisão do prefeito Jackson Lago (e do PDT), em 07 de março de 1998, de apoiar o candidato Eptácio Cafeteira nas eleições para o governo do Estado naquele ano colaborou decisivamente para o desentendimento político e ideológico entre PT e PDT: de um lado, um PDT que não via com bons olhos uma maior aproximação política do PT com as camadas populares em função do Orçamento Participativo; de outro, um PT que se posicionou radicalmente contra a aliança entre o então prefeito Jackson e Eptácio Cafeteira. A partir de então, o PT entrou num processo de insulamento burocrático, com a exoneração de todos os secretários municipais vinculados ao partido: Joãozinho Ribeiro na pasta da Cultura e Salvador Fernandes no Planejamento (SEMDEC). O Vice Prefeito Domingos Dutra (PT) renuncia à coordenação do OP e, como consequência, o OP ludovicense passa por um arrefecimento já em seu segundo ano.

Aqui atentamos para as dificuldades e limites dessa experiência de co-gestão, na medida em que se mantém fortemente aprisionada à vontade política do governo municipal.

Com relação ao desenho institucional, como pontos positivos podem-se citar os seguintes: seleção do OP como marca do governo, pluralidade da equipe executiva (PT, PDT, PMN e não filiados a partidos políticos), apoio do Governo do Distrito Federal

no processo de capacitação e fornecimento de manuais à equipe da prefeitura, participação de mais de 15.000 pessoas nas plenárias de 1997, eleição de mais de 1.500 delegados nesse mesmo ano e relativo aumento da participação da população nas deliberações relativas à execução da despesa pública.

No entanto, como pontos negativos do desenho adotado, temos o pouco diálogo com os movimentos sociais, ausência da classe média nas plenárias, ausência de espaços públicos e comunitários adequados à realização das reuniões do OP, material informativo insuficiente, campanha de divulgação deficiente e pouco expressiva, além de carência de pessoal da prefeitura e falta de estrutura administrativa para levar a cabo o processo.

Por fim, em relação à capacidade financeira e administrativa para a implementação do OP em São Luís, a SEMOP, nos seus primeiros anos, passou por algumas dificuldades: sofreu um grande corte orçamentário em 1999 e não chegou a executar sequer a metade desse valor. Ademais, o maior orçamento disponibilizado à pasta ocorreu em 2003; no entanto, a partir daí, verificou-se uma forte retração em suas dotações, que em 2007 não chegaram à metade do valor de 1998, quando foi criada. Os gastos totais da prefeitura com investimentos em 2007, ao contrário, foram 500% maiores que os de 1998.

O baixíssimo nível de execução orçamentária da SEMOP no período de implementação do orçamento participativo (1998 e 1999) parece ser reflexo das dificuldades administrativas enfrentadas pela pasta nesses primeiros anos, especialmente no que se refere a carências estruturais e de pessoal.

Ademais, ano após ano, houve uma redução da importância das demandas do OP no planejamento municipal de investimentos: em 1999, as prioridades do OP representavam 79,61% do orçamento de investimentos da prefeitura, passando para 55,74% em 2000, 45,99% em 2001 e 34,58% em 2002.

Por outro lado, às prioridades eleitas no âmbito do Orçamento Participativo, não foi dada a devida “prioridade” quando da execução do orçamento municipal no decorrer do ano: em 2002, os gastos globais com investimentos da prefeitura representam 69,67% do total inicialmente previsto, enquanto a realização do orçamento do OP foi de 54,77%.

A partir de 2003, a prefeitura de São Luís deixou de publicar, na Lei Orçamentária Anual, o Anexo de Prioridades do Orçamento Participativo: as prioridades da comunidade sequer constaram formalmente (não foram reconhecidas) nos orçamentos municipais a partir desse ano.

Em relação à dificuldade da obtenção de informações para acompanhamento da implementação das demandas do OP ludovicense, com exceção do ano de 2002, não foi possível verificar, por exemplo, qual o nível de execução dos investimentos listados no anexo de prioridades do OP. É que a SEMOP não dispõe de um controle mínimo de verificação e acompanhamento da realização de tais gastos prioritários, o que reflete as limitações estruturais do processo. Por via de consequência, restou prejudicado o Controle Social.

Assim, diante de tudo o que foi aqui exposto, e respondendo ao questionamento feito no início deste trabalho, chegamos à conclusão de que o processo de Orçamento Participativo em São Luís, longe de criar uma real possibilidade de os cidadãos deliberarem sobre as decisões coletivas que lhes dizem respeito, constituiu-se, já alguns anos após sua implementação, em mecanismo meramente formal, não assegurando a sua efetividade, a despeito de seu relativo sucesso em outras cidades brasileiras.

Por fim, cabe ressaltar a importância do processo de gestão participativa na administração municipal. Se o OP de São Luís foi marcado por debilidades que prejudicaram a efetivação do processo, não é por esse motivo que a experiência deva ser esquecida. Pelo contrário, faz-se necessário o desenvolvimento de novas experiências na área da democracia participativa, independentemente da imposição de normas legais como o Estatuto da Cidade, que obriga os municípios a incorporarem a participação popular na gestão local por meio de audiências públicas quando da elaboração do orçamento.

7.2 Orçamento Participativo: Benefícios e Limitações

Entre os efeitos positivos mais imediatos, de curto e médio prazo, nos casos mais bem sucedidos do OP, Souza (2003) destaca a redução das disparidades de dotação de infra-estrutura entre o núcleo urbano e a periferia, e entre os bairros formais e as

favelas, com conseqüente redução dos níveis de segregação residencial e espoliação urbana; o enfraquecimento do clientelismo; a redução do desperdício de recursos com investimentos supérfluos; e o fortalecimento das associações de moradores, que passam a ter o seu papel reforçado por se constituírem em estruturas minimamente organizadas. A sociedade civil busca assim seu espaço e pode continuar a representar o papel de contra-poder; a comunicação entre os eleitos ou os funcionários públicos e o resto dos cidadãos intensificou-se consideravelmente; e a pressão política do legislativo (que vê os delegados “tomarem o poder”) recuou consideravelmente⁸¹.

Outras análises nacionais e internacionais sobre o tema reforçam o sucesso deste programa em vários âmbitos: o OP promoveu um deslocamento das prioridades para as necessidades mais prementes da população (Somarriba e Dulci, 1997); conseguiu ampliar o número de pessoas que fazem parte do processo de tomada de decisão local, democratizando, assim, a relação entre o governo e os cidadãos (Faria, 1996); impulsionou o surgimento de redes associativas em lugares que não existiam (Abers, 1998); criou mecanismos de geração de uma democracia distributiva (Souza Santos, 1998; Navarro, 1998); alcançou um nível de equidade maior na forma de distribuição dos recursos, na medida em que limitou a ação dos mediadores políticos substituindo-os por fóruns nos quais a população toma as principais decisões sobre essa distribuição (Avritzer, 2002b).

No entanto, apesar de normalmente ser considerada uma virtude no campo da democracia, a participação política dos cidadãos nas decisões orçamentárias não está livre de críticas. Argumentações quanto ao volume e à qualidade da participação questionam não apenas os resultados práticos obtidos em alguns estudos como a própria validade do mecanismo participativo.

Uma das dificuldades mais comuns é a falta de conhecimento do orçamento por parte dos delegados ou conselheiros, o que prejudicaria seus argumentos junto aos técnicos das prefeituras.

A diminuta parcela orçamentária sujeita à interferência da população também é uma crítica recorrente.

⁸¹ Estudo realizado por Marino Júnior (2005) nas cidades de Araraquara, Franca e São Carlos mostra que um dos efeitos da maior participação popular via OP foi a perda de espaço político por parte do legislativo, no que se refere ao direito dos vereadores de intervir, realocar e remanejar verbas para investimentos públicos.

Quanto a este aspecto, enfatizamos que, em geral, as experiências participativas de discussão e definição do orçamento público estão circunscritas a um volume ínfimo de recursos em relação ao orçamento global do município.

Analisando as experiências de três cidades do Estado de São Paulo (Mauá, Ribeirão Preto e Santo André), Carvalho e Felgueiras (2000, p.34) atestam que o valor destinado para investimentos que geralmente cabe à discussão no OP não passa de 10% de todo o orçamento municipal, saldados os compromissos financeiros com despesas de pessoal, custeio, manutenção, dívidas e recursos vinculados a fundos e empréstimos. Grande parte dos recursos municipais está comprometida com custeio, manutenção e pagamento de pessoal.

Em São Luís, nos dez primeiros anos do Orçamento Participativo (1998 a 2007), o total de investimentos realizados pela prefeitura nunca superou 12% de seu orçamento global. Em 5 anos (1998, 2003, 2004, 2005 e 2006) todos os investimentos realizados mantiveram-se abaixo de 6%. Dados relativos ao exercício de 2002 indicam que os investimentos específicos do OP representaram apenas 3,17% do total do orçamento do município.

Convém observar, destarte, que a disputa sobre os investimentos no OP não é a principal disputa do fundo orçamentário municipal. Com efeito, os grandes poderes econômicos estão principalmente ligados ao capital agrícola, industrial, imobiliário, ao transporte coletivo etc., e dispõem de outros mecanismos de pressão, por meio de partidos políticos, bancadas de vereadores, meios de comunicação e utilização da “opinião pública”, financiamento de campanhas, dentre outros. Seu interesse dá-se mais na definição de regras de parcelamento do solo (urbano ou rural), nas licitações (grandes obras, coleta e destinação do lixo, transportes), nas isenções de impostos (IPTU e ISS) para indústrias e clubes. Tais setores não precisam do OP para garantir seus ganhos⁸².

Pires (2001), por sua vez, apresenta como obstáculos à implementação do OP: a falsa expectativa criada pela população de que todas as reivindicações serão atendidas, termina por gerar desmotivação e desmobilização; a idéia de que a elaboração do orçamento é responsabilidade exclusiva de técnicos preparados, faz com que a

população omitta-se do processo por se achar incompetente, concentrando as decisões nas mãos dos técnicos; a cultura populista e paternalista estabelecida na política brasileira, que não permite aos eleitores enxergar outra forma de solução para seus problemas que não seja a boa vontade dos políticos; o relacionamento de troca de favores entre o executivo e o legislativo; a descontinuidade do processo, que impede o amadurecimento das experiências; a falta de um orçamento-programa e de contabilidade gerencial que se configure como base de informações para respaldar a tomada de decisões financeiras; e, finalmente, a falta de recursos para investir.

Segundo Domingues Filho, um dos maiores entraves seria a desigualdade social brasileira:

O Orçamento Participativo, em contextos de alta desigualdade em todas as dimensões, não realiza os seus potenciais fins democráticos. De qualquer maneira, na ausência do Orçamento Participativo, não existe outra experiência institucional, em andamento, com essa envergadura de pretensão reformista, em termos da “reestruturação da vida política” brasileira. Todavia, o círculo vicioso brasileiro permanece: o padrão de desigualdades econômicas e sociais impede o desenvolvimento de instituições políticas democráticas, necessárias à supressão dessas mesmas desigualdades. (2004, p. 202).

É importante perceber, portanto, que o Orçamento Participativo não constitui uma solução milagrosa, pois se choca contra dificuldades reais.

Na verdade, o orçamento público em geral, no cenário da política brasileira, foi discutido e implementado enquanto um reflexo das práticas patrimonialistas, corriqueiras na gestão do nosso Estado. Se por um lado, existe uma dualidade entre o que está orçado no papel e que é implementado de fato, por outro, o orçamento público sempre foi

um instrumento privilegiado de acesso clientelístico aos recursos públicos através de processos de ‘barganha’ - seja como troca de favores entre os próprios poderes do Estado, seja como distribuição de recursos mediante critérios particularistas decorrentes de interesses pessoais e/ou privados (Fedozzi, 2001, p.145).

Para Fedozzi (2001), este tipo de prática baseada em regras pessoais dificulta a consumação e a consolidação da cidadania enquanto um valor universal e democrático. O que temos então, nas palavras de Fedozzi (2001), é o Orçamento Participativo ocupando uma posição “nuclear” no sistema decisório da gestão. E é por isso que a sua idealização, aceitação e implementação tornam-se um desafio constante.

⁸² Por mais que haja empenho em ampliar os setores que participam do OP, ele parece ser, no geral, um espaço daqueles que de fato precisam dos serviços públicos básicos, principalmente infra-estrutura

Em suma, as experiências não têm seguido um padrão. Muitas não têm, de forma efetiva, proporcionado à população civil a oportunidade de discutir e decidir sobre os recursos de suas cidades, ao passo que não obedecem a esses requisitos básicos para se pensar em Orçamento Participativo.

De um modo geral, os formatos variam porque a existência de um orçamento participativo (de fato) requer, sobretudo, entre outros fatores, vontade política do Estado (possuidor dos recursos financeiros e dos conhecimentos técnicos, burocráticos, administrativos). Se o Executivo não tem como valor ético-político democrático a participação popular, não vendo na sociedade civil potencialidade e capacitação para o processo de tomada de decisão⁸³, qualquer tentativa de implementação de um canal de participação estará fadada ao fracasso, pois a participação popular nos destinos do orçamento público exige o compartilhamento da decisão política e, por conseguinte, descentralização nas decisões técnico-burocráticas do Estado.

Não obstante, o processo do OP é extremamente interessante, visto que, dentro dos seus limites, consegue demonstrar que é necessário inventar dispositivos que fogem aos esquemas clássicos para que os cidadãos possam realmente participar na deliberação política e exercer suas faculdades críticas.

Inserido num contexto de ajustes neoliberais, o OP, mesmo frente ao aumento dos problemas sociais (desemprego, eliminação de direitos trabalhistas, etc.) constitui-se como mecanismo de inversão de prioridades sociais. Ora, se o total de recursos públicos destinados aos investimentos na cidade são estabelecidos pela coletividade, e se grande parte desta emerge dos setores despossuídos, então o OP tem o potencial de reverter a lógica de hierarquização dos interesses sociais. Nesse sentido, o OP constitui-se, frente aos limites de recursos e de suas amarras junto às esferas estadual e federal, em um mecanismo de “escolhas trágicas” – decidir entre saneamento e posto de saúde.

Portanto, a questão da garantia de sucesso no estabelecimento de espaços públicos decisórios que articulam a participação do Estado e da sociedade é bastante

urbana, saúde, educação e assistência social.

⁸³ Quando são inconcebíveis o compartilhamento e a descentralização, em primeiro lugar, por ser a sociedade civil tida como desprovida do conhecimento burocrático (técnico) e político, e em segundo, porque qualquer descentralização resultaria em cessão (perda) de poder sobre o orçamento municipal, um dos grandes instrumentos de barganha política de qualquer gestão municipal.

espinhosa. Para fazer valer um efetivo controle social sobre o sistema político, é necessário que se exerça um papel efetivamente ativo e propositivo. Sem essa prerrogativa, a capacidade de alterações mais profundas no próprio funcionamento do Estado permanecerá débil.

REFERÊNCIAS

- ABERS, Rebecca. Learning democratic practice: distributing government resource through Popular Participation in Porto Alegre, Brazil. IN: Douglass, M. & Friedmann, J. **Cities for Citizens**. NY: John Wiley & Sons, 1998.
- ABERS, Rebecca. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. In: **Cadernos da Cidade**, vol. 05, n. 07, maio/2000, 26 p.
- ALMEIDA, M. H. T. de. **Crise Econômica & Interesses Organizados: o sindicalismo no Brasil dos anos 80**. São Paulo: EDUSP, 1996.
- ÁLVAREZ, Sonia. **Engendering Democracy in Brazil: Women's Movements in Transition Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- ALVES, Marcio Moreira. **A força do povo: Democracia participativa em Lages**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984.
- _____. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. São Paulo: Brasiliense, 1988.
- ALVES, Rubem. **O suspiro dos oprimidos**. São Paulo: Paulus, 1999.
- ARISTÓTELES (323 a.C.). **A Política**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- AVRITZER, Leonardo. (org.) **Sociedade Civil e Democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- _____. **A Moralidade da Democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática**. São Paulo: UFMG, 1996.
- _____. (1997) Um Desenho Institucional para o Novo Associativismo. **Revista Lua Nova**, n. 39.
- _____. (1998) Changes in Associative Pattern in Brazil Chicago: **Latin American Studies Association**.
- _____. **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton University Press, 2002a.
- _____. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **Democratizar a**

democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002b.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: Avritzer, L e Navarro, Z. (orgs.) **A Inovação Institucional no Brasil: o Orçamento Participativo.** SP: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo, SANTOS, Boaventura de Souza. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: **Reinvenção da Emancipação Social.** Disponível em www.ces.fe.uc.pt. Acessado em 15/12/2007.

BENEVIDES, M. V. **A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular.** São Paulo: Ática, 1991.

BERNARDES, J. Orçamento participativo: reflexões sobre os sentidos e as perspectivas de uma nova forma de instituição política. **Filosofia Política**, Rio de Janeiro, Ano 3, n. 6, p. 63-74, 2003.

BORGES, Arleth Santos. Oligarquia, Crise Política e Eleições Municipais. In: Hugo Cortez e Klaus Hermanns. (Org.). **Nordeste - O Voto das Capitais.** 1. ed. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

BORÓN, Atílio. **A Coruja de Minerva: mercado contra democracia no capitalismo contemporâneo.** São Paulo: Vozes, 2000.

BRANDÃO. Assis. Sobre a democracia participativa: Poulantzas, Macpherson e Carole Pateman. In: **Serviço Social e Sociedade.** São Paulo: Cortez, n. 54, ano XVIII, jul/1997.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988.** Disponível em <www.presidencia.gov.br>.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

_____. **Lei nº 9.051, de 18 de maio de 1995.** Dispõe sobre a expedição de certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações.

_____. **Lei nº 9.265, de 12 de fevereiro de 1996.** Regulamenta o inciso LXXVII do artigo 5º da Constituição, dispondo sobre a gratuidade dos atos necessários ao exercício da cidadania.

_____. **Lei nº 9.452, de 20 de março de 1997.** Determina que as Câmaras Municipais sejam obrigatoriamente notificadas da liberação de recursos federais para os respectivos Municípios e dá outras providências.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

_____. **Lei nº 10.836, de 09 de janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências.

_____. **Lei nº 11.111, de 05 de maio de 2005.** Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Presidência da República, 1995.

CALDERÓN, A., CHAIA, V. **Gestão Municipal: Descentralização e Participação Popular.** São Paulo: Cortez, 2002.

CARDOSO, R. C. L. Os movimentos populares no contexto da consolidação democrática. In: O'DONNELL, G. e REIS, F. W. (org.) **A Democracia no Brasil: dilemas e perspectivas.** Rio de Janeiro: Vértice, 1988.

CARVALHO, M. C.; FELGUEIRAS, D. **Orçamento Participativo no ABC.** São Paulo: Instituto Pólis, 2000.

COSTA, Wagner Cabral da (org.). **História do Maranhão: Novos Estudos.** São Luís: EDUFMA, 2004.

DAGNINO, E. (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DAHL, Robert, Tufte, E. R. **Size and Democracy.** Stanford University Press, 1973.

DAHL, Robert. **Um prefácio à teoria democrática,** Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

_____. **Democracy and Its Critics.** Yale University Press, 1989.

_____. **On Democracy.** Yale University Press, 2000.

_____. **Sobre a democracia.** Brasília: UNB, 2001.

DINIZ, E., BOSCHI, R. A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In: DINIZ. et al. **Modernização e Consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República.** São Paulo: Vértice, 1989.

DINIZ, Eli. **Democracia, Reforma do Estado e Teoria Democrática Contem-porânea.** Revista São Paulo em Perspectiva, 15(4) 2001.

DINIZ, Eli. **Crise, Reforma do Estado e Governabilidade: Brasil, 1985-1995.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DOMINGUES FILHO, João Batista. **Orçamento participativo: inovação institucional?** Revista Caminhos da geografia. Volume 11. Fev./2004. Artigo 13. Pág. 199-207. Disponível em : <http://www.ig.ufu.br/caminhos_de_geografia.html> Acesso em: 27 de junho de 2008.

DUCHROW, Alina D'alva. **Participação social no planejamento e gestão urbana: O Orçamento Participativo de Olinda.** Fortaleza: PRODEMA/UFCE, 2004. Dissertação de mestrado.

FARIA, Claudia Feres. **Democratizando a relação entre o Poder Público Municipal e a Sociedade Civil: o Orçamento Participativo.** 1996, 175f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1996.

FEDOZZI, Luciano J. **O Poder da aldeia: gênese e história do orçamento participativo de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo editorial, 2000.

_____. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre.** Porto Alegre: Tomo Editorial, 2001.

FURTADO, J. Pinto. **Trabalhadores em educação - experiência, imaginário e memória sindical nos anos 80 e 90.** Ouro Preto: UFOP, 1996.

GENRO, Tarso e SOUZA, Ubiratan. **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

GOHN, Maria da Glória. **Teorias dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** São Paulo: Edições Loyola, 1997.

_____. Orçamento público e participação popular. In: **Balanço das experiências de orçamento participativo nos governos locais.** Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais. N. 4., 1999a.

_____. Movimentos sociais e educação. In: **Questões da Nossa Época.** 3. ed. São Paulo: Cortez, v. 5, 1999.

_____. **Conselhos Gestores e Participação Sócio-Política.** São Paulo: Cortez, 2001.

- _____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** In: **Questões da Nossa Época**, São Paulo: Cortez, v. 84, 2001.
- GONZAGA, C.A.M., **A teoria democrática de Robert Dahl.** 1994. 82f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1994.
- HABERMAS, J. **Participação Política**, in CARDOSO, F. H., MARTINS, C. E., "Política e Sociedade". São Paulo: Nacional, 1983, pág. 375-388.
- _____. **Mudança Estrutural da Esfera Pública.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- _____. **Três Modelos Normativos de Democracia.** Lua Nova, Cedec, São Paulo, n. 36, 1995.
- HELD, David. **Modelos de democracia.** Belo Horizonte: Paidéia, 1987. 297 p.
- LARANJEIRA, Sônia. "Gestão Pública e Participação: a Experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre". **São Paulo em Perspectiva.** 1996. 10 (3): 129-137.
- LESBAUPIN, Ivo (org). **O Desmonte da Nação.** Petrópolis: Vozes, 1999.
- LESBAUPIN, Ivo. **Poder local x exclusão social: a experiência das prefeituras democráticas no Brasil.** Petrópolis, Vozes, 2000.
- LINHARES, Clarice Barreto. **A disseminação dos Orçamentos Participativos: um breve panorama das experiências no Brasil de 1989 a 2004.** Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org.br>. Acesso em 04 de junho de 2008.
- LOUREIRO, M.R. O controle da burocracia no presidencialismo. In: CASTOR, Belmiro, PEREIRA, L. C. Bresser e outros. **Burocracia e reforma do Estado.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001, Cadernos Adenauer. N. 3.
- LÜCHMANN, Ligia Helena Hanhn. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Campinas: [s.n], 2002. 226 p.
- MARINO JÚNIOR, João. **O orçamento participativo e poder local - um estudo sobre Araraquara, Franca e São Carlos no período 1999/2002.** São Carlos: UFSCar, 2005. Tese de doutorado.
- MARSHALL, T. H. **Cidadania e Classe Social.** Leitura sobre cidadania v. 1. PORTO, Walter Costa (Coord.). Fundação Projeto Rondon: Brasília, 1988.

- MATTOS, Patrícia Castro. **Direito e política: as visões de Weber e Habermas**. 2000. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Departamento de Sociologia, UnB, Brasília, 2000.
- MIGUEL, Luís Felipe. **A Democracia Domesticada: Bases Antidemocráticas do Pensamento Democrático Contemporâneo**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 45, n.º 03, 2002, p. 483 - 510;
- MOMMSEN, W. J. **Max Weber and German Politics: 1890-1920**. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.
- MOMMSEN, W. J. **The Political and Social Theory of Max Weber: Collected Essays**. Chicago: The University of Chicago Press, 1989
- MUSSOI, E. M. Estado, descentralização, políticas públicas e novas instâncias participativas: o caso da agricultura em Santa Catarina. In: **Revista de Ciências Humanas**, UFSC-CFH. v. 1, n. 1, Florianópolis: UFSC, 1999.
- NASCIMENTO, R. H. Malta. **Peões e Trabalhadores do Brasil - Novos e velhos militantes no Sindicato dos Metalúrgicos do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, UFRJ, Dissertação de Mestrado. 1993.
- NAVARRO, Zander. **Affirmative democracy and redistributive development: the case of participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil**. World Bank, 1998.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos para a gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.
- _____. **As possibilidades da política — Idéias para a reforma democrática do Estado**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- O'DONNELL, Guilherme. Transições, continuidades e alguns paradoxos, in: REIS, Fábio Wanderley e O'DONNELL, Guilherme (orgs.) **A democracia no Brasil – Dilemas e perspectivas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.
- OLIVEIRA, Heloísa Maria José de. **Cultura política e Assistência social: uma análise das orientações dos gestores em Santa Catarina**. São Paulo: Tese de doutorado, PUC, 2001.
- PAIVA, Beatriz A de. Assistência Social e políticas sociais no Brasil – configuração histórica, contradições e perspectivas. In: **Revista Katálysis**, Florianópolis, n. 4, mai/1999.
- PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: A política orçamentária no Brasil**. São Paulo: Atlas, 1999.

PINHO, José Antonio Gomes de, SANTANA, Mercejane Wanderley, CERQUEIRA, Sônia Margarida Bandeira. **Gestão Pública em Busca de Cidadania: Experiências de Inovação em Salvador**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania. Junho de 1997. V. 5.

PIRES, Waldemir. **Orçamento Participativo**. Barueri: Edições brasileiras, 2001.

_____. **Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz**. Barueri: Manole, 2001.

_____. **Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente**. 2001. Disponível em http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0001536.pdf Acesso em: 15 de junho de 2008.

PONT, Raul. **Democracia, Participação e Cidadania – uma visão de esquerda**. Porto Alegre: Palmarinca, 2000.

REIS, E. P. Poder Privado e Construção de Estado sob a Primeira República. In: Boschi, R. (org.) **Corporativismo e Desigualdade: a construção do espaço público no Brasil**. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1994.

RIBEIRO, A. C. T. e Grazia, G. **Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000**. São Paulo: Vozes, 2003.

SAES, Décio. **Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania**. Coleção Documentos. Caderno nº 8. Instituto de Estudos Avançados da USP, 2000. Disponível em www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/16saes.pdf. Acessado em 15/12/2007.

SÁNCHEZ, Félix. **Orçamento Participativo: teoria e prática**. São Paulo: Cortez, 2002 (Coleção Polêmicas da Nossa Época; v. 97).

SANTOS, Boaventura de Sousa. Subjetividade, cidadania e emancipação. In: **Pela mão de Alice: o social e político na pós-modernidade**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Boaventura (org.), **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada**. Ática: São Paulo, 1994.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**, Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1984.

SELL, Carlos Eduardo. **Introdução à sociologia política: política e sociedade na modernidade tardia**. Petrópolis: Vozes, 2003.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social: reformando a Administração para a sociedade**, In: Prêmio Serzedello Corrêa 2001: Monografias Vencedoras: Perspectivas para o Controle social e a Transparência da Administração Pública, Brasília, TCU, 2002, pp. 21-74.

SILVA, Ilse Gomes. **Democracia e Participação na “Reforma” do Estado**. São Paulo: Cortez, 2003.

SILVA, Marcelo Kunrath. **A expansão do Orçamento Participativo na região metropolitana de Porto Alegre: condicionantes e resultados**. In: Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. p. 157-185.

SILVA, Rosângela V Alves da. Descentralização e Municipalização: a redefinição do papel do Estado no âmbito local. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPAD-ENANPAD, 22., 1998, Foz do Iguaçu, **Anais...** Foz do Iguaçu-PR, 1998.

SIMÕES, Júlio Assis. **O dilema da participação popular: a etnografia de um caso**. São Paulo: ANPOCS/Marco Zero, 1992.

SOMARRIBA, Maria das Mercês G. Movimentos Reivindicatórios Urbanos - Elementos de um Marco Interpretativo. **Análise & Conjuntura**, BH, v. 7, nº 2 e 3, maio/dez 1992.

_____. **Orçamento participativo: descentralização e democratização do poder local**. In: Cadernos de Textos, Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo, n. 2 (Direito e Governança: novas tendências da gestão urbano-ambiental), 2000.

SOMARRIBA, M. e DULCI, O. A democratização do poder local e seus dilemas: a dinâmica atual da participação popular em Belo Horizonte. In: Diniz, E. e Azevedo, S. (orgs.) **Reforma do Estado e Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1997.

SOUZA, Jessé. **A Modernização Seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro**. Brasília: UNB, 2000.

SOUZA, Celina. **A nova gestão pública**. In: Cadernos da Fundação Luís Eduardo Magalhães (Salvador), Gestão Pública: Desafios e Perspectivas, pp. 38-62, 2001.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

WAMPLER, Brian. **O Orçamento Participativo: uma explicação para as amplas variações nos resultados**. In: Avritzer, Leonardo; Navarro, Zander (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003. p. 61-86.

WAMPLER, Brian. **A guide to Participatory Budgeting**. October, 2000. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org.br>. Acesso em 04 de junho de 2008.

ANEXO I**REGIONAIS DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO****SÃO LUÍS - 1997**

REGIONAL	MICRO-REGIONAL	BAIRROS
I – Itaqui/Bacanga	Vila Baganga	Sá Viana Vila Bacanga Vila Dom Luís
	Anjo da Guarda	Anjo da Guarda Fumacê Gancharia Itaqui Alto da Vitória
	Vila Embratel	Vila Isabel Vila Embratel Residencial Resende Jambeiro América do Norte Argola e Tambor São Benedito Vila São Koão Residencial Primavera Garapa
	Vila Ariri	Mauro Fecury I Mauro Fecury II Vila Arari Vila Nova Alto da Esperança Tamancão Vila São Luís Vila São Mateus São Raimundo Residencial Ana Jansen
II – Centro/Liberdade	Madre Deus	Madre Deus Lira Belira Codozinho Goiabal
	Liberdade	Vila Jaracaty Baixinha Floresta Camboa Diamante Liberdade Brasília do Matadouro
	Fetiema	Vila Bessa Macaúba Apicum Coréa Vila Passos Canto da Fabril
	Centro	Desterro Praia Grande Reviver Centro Sítio do Meio

III – Bairro de Fátima/Monte Castelo	Apeadouro	Bom Milagre Apeadouro Vila Militar Conjunto Elca Raimundo Correa
	Bairro de Fátima	Bairro de Fátima Areíña Parque Amazonas
	Monte Castelo	Retiro Natal Monte Castelo Veneza Fé em Deus
IV – João Paulo/Alemanha	Alemanha	Alemanha Caratatiua João Paulo Ivar Saldanha
	Radional	Vila Palmeira Vila Formosa Santa Cruz Radional Barreto Vila Divinéia Vera Cruz
	João Paulo	Coroado Bares João Paulo Salina do João Paulo Redenção
	Filipinho	Jordoa Sítio Leal Filipinho Quintas do Machado
V – Sacavém/Coroadinho	Sacavém	Sacavém Salina do Sacavém Coheb Km 7 Túnel do Sacavém Outeiro da Cruz
	Coroadinho	Coroadinho Vila Conceição Vila dos Frades Vila São Sebastião São Francisco Santa Luzia
	Bom Jesus	Bom Jesus Parque dos Nobres Parque Pindorama Parque Timbira Sítio do Pica-Pau Amarelo Vila Nazaré Vila dos Nobres Primavera Flor do Cintra
VI – Anil/Aurora	Cruzeiro do Anil	Cruzeiro do Anil Vila Izabel Cafeteira Vila Militar Vila João Rabelo Novo Angelim

	Anil	Anil Pão de Açúcar Matança Alto do Pinho Aurora Piquizeiro
	Santo Antônio	Santo Antônio Pirapora Rancho Dom Luís Conjunto Cial Conjunto Santos Dummont Jaguarema Vila Lobão Bom Clima
VII – Cohab/Cohatrac	Cohatrac	Cohatrac I Cohatrac II Cohatrac III Cohatrac IV Residencial Primavera
	Jardim das Margaridas	Cohatrac V Aracagy Itaguara Jardim das Margaridas Planalto Anil II Planalto Anil III
	Cohab	Cohab Jardim de Fátima Centaurus Itapiracó Planalto Anil I
	Forquilha	Morada do Sol Residencial Granada Forquilha Residencial Turquesa Residencial Esmeralda Planalto Aurora I Planalto Aurora II
VIII – Turú/Olho D'água	Turú	Parque Vitória Ipem Turú Solar dos Lusitamos Turú Miritiua do Turú
	Sol e Mar	Vila Luizão Santa Rosa Sol e Mar Alonso Costa Vila Litorânea Jardim América I Jardim América II Brisa do Mar
	Habitacional Turú	Habitacional Turú Planalto do Turú I Planalto do Turú II Planalto do Turú III Parque Atlântico Divinéia
	Olho D'água	Condomínio Hilton Rodrigues Olho D'água Jardim Libanês

IX – Cohama/Vinhais	Cohama	Cohama Vila Menino Jesus de Praga Altos do Calhau Vinhais Planalto Vinhais Condomínio Tropical Recanto dos Vinhais Vila Teresa
	Cohajap	Cohajap Coelho Neto Vila Conceição Vila Santo Antônio
	Parque Shalon	Parque Shalon Barramar Quintas do Calhau Caolho
	Parque Atenas	Parque Atenas Cohaserma Parque Topazio
	Vicente Fialho	Recanto do Fialho Vicente Fialho Vila União Vila Cruzado Cohajolí
	Cantinho do Céu	Cantinho do Céu Vila Sete de Setembro Vila Regina Manoel Beckman Alto do Paraíso
X – Maranhão Novo/Bequimão	Bequimão	Bequimão Vila Padre Xavier Rio Anil Condomínios
	Ipase	Ipase Maranhão Novo Vila Cristina
	Angelim	Angelim Ipem Angelim Angelim Velho
XI – São Francisco/Calhau	Cohafuma	Calhau Cohafuma Residencial La Ravardiere
	Ponta do Farol	Ponta do Farol Ponta D'areia São Marcos
	Renascença	Conjunto São Francisco Renascença I Renascença II
	São Francisco	São Francisco Buriti Morro Lagoa da Jansen
	Sítio Campinas	Conjunto Basa Sítio Campinas Residencial Jansen Ilhinha

XII – São Cristóvão/João de Deus	Jardim São Cristóvão	Cohapan Ipem São Cristóvão Jardim São Cristóvão I Jardim São Cristóvão II Ilha Bela Baixão Conjunto Juçara
	João de Deus	Jardim São Raimundo João de Deus Parque Universitário Conjunto São Paulo
	São Bernardo	Residencial Girassol São Bernardo Residencial Solar das Hortências Parque Sabiá Vila Brasil
	São Cristóvão	São Cristóvão Vila Itamar Parque das Mangueiras
XIII – Cidade Operária/Janaína	Unidade 205	Unidade 203 Unidade 205 Habitacional Nice Lobão Apaco
	Unidade 103	Unidade 103 Unidade 105 Jardim das Palmeiras
	Unidade 201	Residencial São Luís Reviver Nova Metrópolis Unidade 201 Unidade 101 Maiobinha
	Santa Efigênia	Santa Efigênia Mutirão Vila América Jardim América do Norte
	Vila Janaína	Vila Janaína Jardim América do Sul Riod Santa Clara
XIV – Zona Rural I	Santa Bárbara	Santa Bárbara Cruzeiro de Santa Bárbara Cajupe Vila Vitória Tajacuaba Vila São Domingos Jardim São Raimundo
	Andiroba	Andiroba Cajupari
	Coquilho	Coquilho Mato Grosso Craracueira Tajipurú

XV – Zona Rural II	Maracanã	Maracanã Vila Nova República Vila Sarney Vila Primavera Vila Industrial Maracujá Matinha Rio Grande Alegria Poeirão
	Estiva	Estiva Coqueiro Jacamin Tauá-Mirim Igaraú Inhaúma Juçara Ilha Pquena Cajueiro Nova Picarreira
	Quebra Pote	Quebra Pote Itapera Mara de Itapera Matinha Arraial Formigueiro São Raimundo do Motor
	Vila Esperança	Vila Esperança Tibirí Tibirizinho Rio do Meio Km 15 Rio da Prata Ferventa
	Pedrinhas	Pedrinhas Vila Picarreira Ana Nandiba Vila Cabral Miranda Picarra Murtura Colie
	Vila Maranhão	Vila Maranhão Taim Rio dos Cachorros Cajueiro Porto Grande Vila Conceição Vila São Benedito Limoeiro Parnauaçú Sitinho

ANEXO II**INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO
(PPA, LDO, LOA)**

<p style="text-align: center;">Plano Plurianual (PPA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - É editado a cada quatro anos com vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, conforme determina o art 35 § 2º inciso I do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); - Tem por objetivo estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; - Apresenta, além do valor das despesas de capital (investimentos em escolas, estradas, etc.), as metas físicas por tipo de programa e ação, lista as despesas de duração continuada e condiciona toda a programação do orçamento ao planejamento de longo prazo; - Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade; - Projeto deve ser encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial e deve ser devolvido para sanção até 22 de dezembro.
<p style="text-align: center;">Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - É expedida anualmente e com validade apenas para um exercício; - Compreende as metas e prioridades da Administração Pública Federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras de fomento. Estabelece, assim, de forma antecipada, as diretrizes, as prioridades de gastos, e as normas e os parâmetros que devem orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte (parágrafo 2º do art. 165 – CF); - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. - A sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias. - Projeto deve ser encaminhado pelo Executivo ao Congresso Nacional até 15 de abril de cada ano devendo ser devolvido para sanção até 17 de julho.

<p style="text-align: center;">Lei Orçamentária Anual (LOA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - É editada para cada exercício fiscal, que coincide com o ano civil; - Conforme o parágrafo 5º do art. 165 da Constituição, compreenderá três partes: <ul style="list-style-type: none"> Orçamento Fiscal - referente aos Poderes da União, fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; Orçamento da Seguridade Social - abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta bem como os fundos e fundações instituídas e mantidas pelo poder público, destinados a segurar os direitos relativos: <ul style="list-style-type: none"> • à Saúde; • à Previdência; • à Assistência Social; Orçamento de Investimento das Estatais - empresas em que a União direta ou indiretamente detenha a maioria do capital social com direito a voto - o Orçamento Fiscal e o Orçamento de Investimentos, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional. - não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, mas poderá conter a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei. - o Projeto de lei orçamentária deve ser enviado ao Congresso Nacional até 31 de agosto de cada ano, e devolvido para sanção até 22 de dezembro.
---	---