

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

TEREZA DÁVILA DO NASCIMENTO LIMA

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO LOCAL: análise do Orçamento Participativo de São Luís na gestão 2009-2012.

São Luís
2013

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

TEREZA DÁVILA DO NASCIMENTO LIMA

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO LOCAL: análise do Orçamento Participativo de São Luís na gestão 2009-2012.

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

Orientadora: Prof^a Dr^a Lourdes de Maria Leitão Nunes Rocha

São Luís
2013

TEREZA D'ÁVILA DO NASCIMENTO LIMA

DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO LOCAL: análise do Orçamento Participativo de São Luís na gestão 2009-2012.

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

Orientadora: Prof^a Dr^a Lourdes de Maria Leitão Nunes Rocha

Aprovada em 10 de setembro de 2013.

Prof^a Lourdes de Maria Leitão Nunes Rocha
Doutora em Políticas Públicas pela UFMA (orientadora)

Prof^a Maria Eunice F Damasceno Pereira
Doutora em Economia Aplicada pela UNICAMP

Prof^a Raimunda Nonata N Santana
Doutora em Serviço Social pela PUC/RS

Dedico este trabalho à minha mãe, Marinete Mendes, pelo dom da vida.

AGRADECIMENTOS

Sou grata à Deus, por ser o regente fiel de minha vida.

Minha família, pelo apoio psicológico e emocional.

Minha orientadora, Prof^a Dr^a Lourdes Leitão Rocha, que demonstrou infinita paciência e compreensão durante o processo de orientação.

As professoras, Dr^a Eunice Damasceno e Dr^a Nonata Santana, por suas pertinentes contribuições ao trabalho.

Aos colegas da pós graduação. De algum modo, no encerramento dessa jornada, sinto que levo um pouco de vocês comigo.

Aos funcionários do Programa de Políticas Públicas, Izabel, Augusto, Edson e Julio, por serem sempre tão prestativos e cordiais.

“A menina dos olhos da nossa Constituição é a democracia. Democracia que nos confere o status de país juridicamente civilizado [...] Com efeito, o mais refinado toque de sapiência política da nossa última Assembleia Nacional Constituinte foi erigir a democracia como sua principal ideia-força”.

(Carlos Ayres Britto)

“Democracia, me abraça com tua graça me atira, desfaz esta covardia, aiê! Democracia não me fere. Mira aqui no meio, atira no meu receio. Democracia que escorrega na regra não se pendura. Na trégua não se segura, aiô! Democracia, pois me fere e atira-me bem no meio daquilo que mais eu mais receio.”

(Tom Zé)

RESUMO

Este trabalho tem como objeto de estudo a análise do Orçamento Participativo de São Luís utilizando-se como referência a gestão 2009-2012. Discute-se a teoria democrática com base nos autores clássicos, contrapondo os modelos representativo e participativo. Analisa-se as peculiaridades da história recente da democracia brasileira. Parte-se para uma retomada do perfil associativista de São Luís, elemento que favoreceu a implantação do Orçamento Participativo. Demonstra-se o contexto de disputas políticas em que tal figura institucional se inseriu nessa fase inicial. Tenta-se compreender as variáveis sociais e políticas que influíram na atuação do OP durante a gestão de João Castelo (PSDB). Constata-se que o Orçamento Participativo continuou a vivenciar um processo de declínio na participação popular, sendo isto consequência, em parte, da falta de interesse da administração municipal, bem como apatia e falta de cultura cívica por parte da sociedade. Alguns fatores levantados no trabalho esclarecem que a atuação do OP em São Luís, durante o período 2009-2012, não contribuiu para o incremento ou fomento da participação social. Para a realização do trabalho foram feitas pesquisas bibliográficas, foram utilizadas algumas fontes documentais e realizadas entrevistas semi estruturadas com funcionários da Secretária Extraordinária de Orçamento Participativo (SEMOP) responsáveis, durante esse período, pela mobilização social.

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

ABSTRACT

This work aims to study the analysis of the Participatory Budget of São Luís using as reference the management 2009-2012. Discusses democratic theory based on classical authors, comparing representative and participatory models. Analyzes the peculiarities of the recent history of Brazilian democracy. Part to a resumption of the profile associative St. Louis, which has enabled the implementation of more participatory budget. Shows how the context of political disputes in which the OP was entered that stage. Try to understand the social and political variables that influenced the performance of the OP during the administration of João Castelo (PSDB). It appears that the Participatory Budgeting process continued to experience a decline in popular participation, this being due, in part, the lack of interest of the municipal administration. Some factors raised in the working state that the performance of PB in São Luís during the period 2009-2012, is given to reproduce the failures of previous administrations without contributing to effective participation. To carry out the work were made literature searches, we used some documentary sources and conducted semi-structured interviews with officials from the Secretary Extraordinary's Participatory Budgeting Secretary (SEMOP) responsible, during this period, through social mobilization

Key-words: Democracy. Participation. Social Control. Participatory Budgeting.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A QUESTÃO DEMOCRÁTICA NA CONTEMPORANEIDADE: a dualidade entre participação e representação	25
2.1	Considerações preliminares	25
2.2	Pensando a democracia representativa: do elitismo democrático de Max Weber à poliarquia de Robert Dahl	30
2.3	A construção teórica do modelo de democracia participativa sob a perspectiva de Jurgen Habermas e Carole Pateman	38
2.4	A democracia brasileira: participação social como práxis política.....	43
2.4.1	Reforma do Estado e reconfiguração da esfera pública.....	49
2.4.2	Por uma nova governança: participação social e cidadania.....	55
3	PARTICIPAÇÃO E O PODER LOCAL: a experiência do Orçamento Participativo.....	59
3.1	Considerações preliminares	59
3.2	A prática orçamentária e seus marcos jurídicos	60
3.3	O Orçamento Participativo enquanto instrumento auxiliar no planejamento urbano municipal	64
3.4	A gênese do Orçamento Participativo e seu perfil institucional	69
3.5	Implementação do Orçamento Participativo de Porto Alegre: a construção de um modelo.....	74
4	O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SÃO LUÍS (MA): uma análise da administração 2009-2012.....	91
4.1	São Luís e sua tradição associativista: o papel das Uniões de Moradores	91
4.2	O Orçamento Participativo de São Luís e sua implantação.....	97
4.2.1	O Conselho de Orçamento Participativo de São Luís: finalidade, competência e composição	105
4.3	A atuação do Orçamento Participativo na gestão 2009-2012	110
4.3.1	Considerações preliminares.....	110
4.3.2	O OP durante a gestão municipal de João Castelo	114
5	CONCLUSÃO	139
	REFERÊNCIAS	147
	APÊNDICE	154
	ANEXOS	155

LISTA DE SIGLAS

CF	- Constituição Federal
COP	- Conselho de Orçamento Participativo
IPTU	- Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana
ITBI	- Imposto sobre transmissão inter vivos, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis
ISS	- Imposto sobre serviços de qualquer natureza
LBA	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LDO	- Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	- Lei Orçamentária Anual
LRF	- Lei de Responsabilidade Fiscal
OEA	- Organização dos Estados Americanos
ONG	- Organização Não Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
OP	- Orçamento Participativo
PCdoB	- Partido Comunista do Brasil
PFL	- Partido da Frente Liberal
PDT	- Partido Democrático Trabalhista
PMDB	- Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMN	- Partido da Mobilização Nacional
OP	- Orçamento Participativo
PSB	- Partido Socialista Brasileiro
PSDB	- Partido da Social Democracia Brasileira
TSE	- Tribunal Superior Eleitoral

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Atribuições e Normas de funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre	82
Tabela 2	Participação percentual no OP por sexo (1993-2005) (%).....	84
Tabela 3	Participação segundo faixa etária (1993-2005) (%)	85
Tabela 4	Participação segundo níveis de ensino (1993-2005) (%)	86
Tabela 5	Renda Familiar dos participantes do OP (1998-2005) (%)	87
Tabela 6	Atividade ocupacional dos participantes do OP (%)	88
Tabela 7	Frequência relativa da participação do público do OP	89
Tabela 8	Tipos de associativismo dos participantes do OP (%)	90
Tabela 9	Resultados das eleições municipais de 1996.....	101

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Formação da CCOP e do Grupo de Apoio	74
Figura 2	Ciclo Anual do Orçamento Participativo de Porto Alegre	80
Figura 3	Número total de participantes nas Assembleias Regionais e Temáticas do OP em Porto Alegre	81
Figura 4	Alunos no auditório da Assembléia Legislativa do Estado, durante a apresentação do projeto piloto do OP Jovem.....	128
Figura 5	Representantes da sociedade civil no auditório da Assembléia Legislativa do Estado, durante a apresentação do projeto piloto do OP Jovem.....	133
Figura 6	Verificação in loco das demandas das comunidades, priorizadas pelo COP, pela equipe técnica de mobilização social.....	133
Figura 6.1	Verificação in loco das demandas das comunidades, priorizadas pelo COP, pela equipe técnica de mobilização social. Necessidade de recapeamento.....	133
Figura 6.2	Verificação in loco das demandas das comunidades, priorizadas pelo COP, pela equipe técnica de mobilização social. Necessidade de recuperação asfáltica.....	133
Figura 6.3	Verificação in loco das demandas das comunidades, priorizadas pelo COP, pela equipe técnica de mobilização social. Necessidade de reforma/ revitalização do mercado.....	134
Figura 7	As equipes técnicas da SEMOP e da SEPLAN utilizaram as quadras de esporte das escolas municipais da região do Bacanga para atenderem o volume de moradores que se cadastraram.....	135
Figura 7.1	As equipes técnicas da SEMOP e da SEPLAN utilizaram as quadras de esporte das escolas municipais da região do Bacanga para atenderem o volume de moradores que se cadastraram.....	135
Figura 7.2	2 As equipes técnicas da SEMOP e da SEPLAN utilizaram as quadras de esporte das escolas municipais da região do Bacanga para atenderem o volume de moradores que se cadastraram.....	136

1. INTRODUÇÃO

Trata-se o presente texto de uma dissertação de mestrado elaborada no contexto do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, cujo objeto de investigação é o Orçamento Participativo de São Luís e sua atuação, utilizando-se como referência a gestão 2009-2012, levando em consideração seu conteúdo teórico-político e os elementos contextuais de caráter sociocultural e jurídico pertinentes.

Buscou-se entender como o mecanismo de democracia participativa, em um contexto de crise do modelo representativo, se estruturava no âmbito do governo local, redesenhando a forma como público e privado interagem, levando em conta que o nível local também é marcado por tensões e lutas.

É preciso considerar que as últimas décadas têm sido caracterizadas por acentuadas mudanças na forma como o Estado, a sociedade civil¹ e as instituições políticas relacionam-se. O modo como elas se desenvolvem passou a ocupar a pauta de discussões, uma vez que é o ponto em comum entre esses elementos que vai definir o movimento de construção da democracia.

Como essas relações são fluidas, a democratização deixa de ser entendida como um momento de transição e passa a ser compreendida com um sentido de permanência, onde o processo de concretização da soberania popular² nunca estará totalmente finalizado. Esse processo levou a uma ampliação das arenas de discussão.

A soberania popular, o ‘empoderamento’ do cidadão em uma sociedade democrática abre caminho para um nível maior de participação e controle social.

¹ Conforme leciona Dallari (2007) é impossível encontrar um conceito de Estado que satisfaça a todas as correntes doutrinárias. A observação de diversas definições existentes mostra dois direcionamentos fundamentais: ou é enfatizada a natureza jurídica ou realçado um elemento concreto relacionado à noção de força. A opção conceitual feita neste trabalho entende o Estado como “a ordem jurídica que tem por fim o bem comum de um povo situado em determinado território” (DALLARI, 2007, p.119). Em se tratando da sociedade civil, a acepção adotada relaciona-se com a matriz teórica habermasiana. Essa perspectiva de sociedade civil tem seu componente nuclear pautado em um “conjunto de instituições de caráter não-econômico e não-estatal, que, a exemplo dos movimentos sociais, caracterizam-se por ancorar as estruturas de comunicação da esfera pública nos componentes sociais do mundo da vida” (LUCHMANN, 2002, p.9).

² Importante é destacar que a soberania popular é princípio constitucional, presente no art. 1º, parágrafo único da novel Constituição. Ela, no capítulo que dispõe sobre os direitos políticos (art. 14), dita que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos [...]”. Tal princípio é corolário tanto da democracia representativa como da participativa.

Para entender a evolução desse tipo de controle no Brasil é necessário resgatar aspectos que ocorreram na história recente de nosso país, em especial o processo de redemocratização iniciado quando o regime militar terminou.

Portanto, a década de 1980 é um marco temporal importante, uma vez que se caracterizou por uma intensa luta por parte dos movimentos sociais de ampliação dos mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e a sociedade.

A Constituição Federal de 1988 foi elaborada sob uma massiva influência da sociedade civil através de emendas populares. A atual Carta Magna definiu tanto a participação popular quanto a descentralização³ como marcos no processo de elaboração das políticas públicas, em especial nas áreas de políticas sociais e urbanas.

A Constituição Cidadã, assim denominada por ser o texto constitucional mais democrático que o país já teve, contribuiu para que o ambiente fosse favorável à participação do cidadão nos processos de tomadas de decisões políticas consideradas fundamentais para o bem estar da população.

Para que os resultados obtidos, frutos da participação nesse processo decisório, correspondam às necessidades de cada município é essencial o estabelecimento de uma cadeia local de comunicação, isso porque a construção das políticas não pode ser pensada sozinha.

Essa reflexão e pensamento coletivo tem a tendência de gerar o entendimento que a cidadania é algo que deve ser colocado em prática, independente de qual representante político esteja exercendo o poder em determinado momento. Ela não está vinculada à programas de governo ou insígnias partidárias.

Adotar a cidadania como estratégia importa em dar ênfase ao seu viés de construção histórica, sendo assim definida por interesses e práticas concretas de luta e pela sua transformação contínua. Significa afirmar que o conceito de cidadania não possui uma única essência. O seu conteúdo e significados não são universais e muito menos estão previamente definidos e delimitados.

³ A descentralização ora mencionada diz respeito à nova configuração no modo de gerir as políticas públicas, formalizado pela CF de 1988. Novos mecanismos de participação foram instituídos e, com isso, a ação pública foi descentralizada, uma vez que surgiram novas vias e estratégias de interação entre o governo e a sociedade.

Contudo, a noção de cidadania que melhor traduz o fundamento da democracia participativa é a chamada ‘cidadania ativa’, que segundo Benevides (1994, p. 9) é “aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política”. Esta permite organizar a sociedade civil ‘por baixo’, possibilitando o surgimento de novas formas de poder aptas a construir através de redes (formais e informais) novas vias de legitimação. Forma-se assim, como um movimento de reação democrática contra o ritualismo do decadente modelo formal representativo, uma rede social coletiva voltada para a defesa da cidadania e para a ampliação dos canais de participação e, conseqüentemente

[...] esses setores auto-organizados, quando se apresentam perante o Estado, adquirem identidade nas suas demandas específicas e jogam-nas na cena pública. Passam a contrastá-las com as demais, permitindo que os grupos organizados saiam da esfera puramente privada para que seus requerimentos adquiram, pelo contraste, caráter público. Eles formam assim um sistema de presenças, de participação direta, sem a mediação exclusiva daquela política cuja práxis foi forjada pela cultura de representação moderna (GENRO, 2000, p.23).

Pondera-se, entretanto, que a emergência dessa nova noção deve ser analisada levando em consideração o fato de que a sociedade brasileira é pluralista de valores, heterogênea e marcada pela desigualdade (social e econômica). Essa leitura contemporânea da cidadania não está somente relacionada com os movimentos sociais do tipo urbanos, fazem também parte dessa realidade os movimentos ecológicos, de negros, mulheres, homossexuais e etc.

Na tentativa de diminuir o fosso das desigualdades, desenhou-se a luta pelos direitos à igualdade e à diferença fazendo surgir novos sujeitos sociais e levando a ampliação do espaço da política. A busca pela concretização desses direitos acabou constituindo a base da novel percepção de cidadania.

Sob essa ótica, o cidadão, ao menos em tese, passa a ser agente ativo, fiscalizando e intervindo na ação estatal de modo a assegurar que as demandas da coletividade sejam atendidas obedecendo a um patamar mínimo de satisfação. Ele vai exercer sua cidadania em espaço físico determinado. É nesse ambiente que ele trabalha, vive, desenvolve suas relações cotidianas exercendo seus direitos civis, políticos e sociais.

Esse lugar é a esfera local. As cidades são aqui entendidas como um espaço social onde se desenrolam as lutas pelo poder político-econômico e

simbólico e pela apropriação de bens e serviços. Para contrapor esse processo de espoliação e tentar impedir o aumento da desigualdade se faz necessário a participação do cidadão e, quanto mais presente e comprometido este for, maiores as possibilidades de desenvolvimento justo do município. Eis aí o controle social. Ele pode ocorrer tanto na fase de planejamento como na de execução das ações governamentais. O Estado deve planejar as políticas públicas a serem implementadas em conjunto com os segmentos representativos da sociedade civil (CGU, 2012).

A efetividade dos mecanismos de controle social depende, dentre outros fatores, da capacidade de mobilização dos indivíduos e do seu desejo de contribuir no debate das problemáticas que afetam a vida coletiva. É de suma importância que os cidadãos se apropriem de instrumentos que lhes permitam participar da gestão governamental monitorando, acompanhando e avaliando as ações dos gestores públicos. O controle social é aqui admitido como o melhor caminho para a realização do princípio democrático participativo.

A democracia participativa corresponde à ampliação das arenas, dos espaços participativos, na ampliação dos pontos de acesso do cidadão organizado junto ao Estado, a fim de ter suas vozes ouvidas pelo sistema. Isso reduz a distância existente entre o Estado e a sociedade civil. A sociedade civil deixa de ter o poder somente de opinar, com a partilha de poder, ela passa a decidir (CGU, 2012).

A Lei Maior de 1988 acabou incorporando novos elementos surgidos na sociedade, o estabelecimento de uma nova cultura política, abrindo assim espaço para a democracia participativa. Ela reconheceu formalmente o Município como ente da federação (municipalização), desta forma as políticas públicas municipais passaram a ser orientadas a estimular a participação, de modo a assegurar a presença da sociedade local na formulação e no controle social.

Esse novo desenho democrático criou as condições para que as lutas municipalistas evoluíssem. Uma das inovações decorrente desse processo é o Orçamento Participativo, que é uma modalidade de gestão pública pautada na participação direta da população nas fases que integram a elaboração e execução do orçamento público municipal, principalmente naquela que consiste na indicação das prioridades para a alocação dos recursos de investimentos.

Diferentemente, o orçamento público, de modo genérico, é revestido por formalismos que o tornam acessível somente a um restrito corpo de técnicos especializados e familiarizados com a linguagem e o conteúdo do orçamento. Esse corpo técnico enquanto integrante da Administração Pública, em tese age sob a regência dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência. Porém não há um controle desses atos de modo que a sociedade possa ser sujeito ativo na definição de aspectos do orçamento que diretamente lhes dizem respeito.

A transparência, elemento essencial no processo democrático participativo, surge como uma decorrência da eficiência administrativa e pode ser conceituada como um conjunto de mecanismos instituídos por uma entidade para disponibilizar informações sobre o seu sistema de gestão a todos os interessados (OEA, 2002). Ela se efetiva por meio do acesso do cidadão à informação governamental, o que torna mais democráticas as relações entre aquele e a sociedade civil, favorecendo o exercício da cidadania. Entende-se que:

a divulgação de informações acerca dos atos da gestão pública não deve se limitar aos relatórios já previstos em dispositivos legais (em geral, relatórios fiscais e financeiros), mas também de informações qualitativas que reportem desempenho, projetos e atingimento de metas em áreas relevantes para a sociedade, tais como saúde, educação, cultura, transporte, saneamento e outras. (CRUZ *et al.*, 2012, p.157)

Johnston (2002) afirma que a busca pela transparência é condição fundamental para que um país possa seguir avançando no processo de consolidação democrática. O Orçamento Participativo surge para tentar aumentar essa interação entre o Estado e a sociedade civil no que diz respeito às políticas públicas no âmbito municipal, ainda que somente uma pequena parcela do Orçamento do Município seja destinada para esse fim. Fato é que a experiência do Orçamento Participativo, ao mesmo tempo em que fomenta a transparência, favoreceria ainda uma abertura do *locus* de participação, permitindo que novos sujeitos políticos se façam ouvir.

Essa experiência é notadamente um exemplo de estratégia municipal voltada para incremento do modelo participativo de democracia. O OP está inserido em um processo do aprimoramento dos mecanismos de participação democrática. Suas regras

promovem justiça social ao assegurar mais recursos para áreas mais pobres, ao encorajar a participação através da distribuição de recursos para

cada uma das regiões do município em função da mobilização dos membros das respectivas comunidades e ao estabelecer novos mecanismos de responsabilização que acabam desvendando e inviabilizando procedimentos orçamentários obscuros. Nos casos em que o programa foi aplicado com mais sucesso, os cidadãos têm autoridade para tomar importantes decisões em relação às políticas públicas, o que realça seu potencial para transformar o processo decisório de base na política brasileira (WAMPLER, 2008).

O pioneirismo em relação ao OP foi do município de Porto Alegre no Rio Grande do Sul. Nos anos de 1960 e 1970 emergiram movimentos populares, que tinham travado suas lutas tanto na cidade como no campo em um contexto de dupla hostilidade, uma vez que vigorava uma ditadura tecnoburocrática e de patrimonialismo clientelista. Justamente nesse contexto se insere o movimento que originou a criação do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Ele foi instituído em 1989 pela Frente Popular, uma coligação de partidos de esquerda que assumiu a administração municipal no ano anterior (FEDOZZI, 2001).

Em São Luís, o Orçamento Participativo é oriundo da tradição associativista da capital, que tem como expoente máximo as Uniões de Moradores. Ao final dos anos de 1980 e início da década de 1990 cresceu o número de entidades dessa natureza e, acompanhando esse fenômeno, surgiram também 'lideranças comunitárias' que se utilizavam esses espaços dentro dos bairros como plataforma eleitoral. Quando Jackson Kepler Lago (PDT) assumiu a prefeitura pela segunda vez (em 1996), ele encontrou nuances práticas participativas, principalmente nas periferias, e isso tornou o terreno fértil para a criação do Orçamento Participativo ludovicense.

Este foi um dos fatores que levou, em 1997, à implantação do Orçamento Participativo em São Luís. Em 1998, a lei municipal 3.707 criou a Secretária Extraordinária Municipal de Orçamento Participativo (SEMOP), determinando que ela fosse o órgão responsável pela coordenação política do governo municipal voltada para a integração popular na gestão pública municipal.

O Orçamento Participativo ludovicense enfrentou já nos primeiros anos uma série de dificuldades, sendo a mais grave a falta de vontade política e, nos anos seguintes, foi verificado um acentuado declínio de sua atuação, sendo marcada por práticas notadamente clientelistas (NETO, 2009).

Constatado esse fato, pretendemos com esse trabalho fazer uma análise do Orçamento Participativo de São Luís com base nas ações desenvolvidas pela Secretária Extraordinária de Orçamento Participativo (SEMOP) durante a administração municipal mais recente (2009-2012), tentando extrair elementos que nos permitam identificar alguns dos fatores que incidiram em sua atuação e traçar um esboço da participação da sociedade nesse processo.

O esforço ora empreendido objetivou encontrar respostas para os seguintes questionamentos: O Orçamento Participativo de São Luís, hodiernamente, estimula de fato a participação da sociedade civil? Quais os fatores político-institucionais e socioculturais que influíram na sua atuação durante esse período?

Para alcançar o objetivo pretendido neste trabalho realizamos pesquisa avaliativa. O termo 'avaliação' tem como significado a atribuição de valor, implicando um julgamento valorativo que é "um ato eminentemente político que integra o contexto de um programa público, exigindo esforço de objetivação, de independência e ações interdisciplinares". (SILVA, 2008, p.112)

No âmbito profissional, as avaliações são sistemáticas, deliberadas e dotadas de complexidade, sendo guiadas pelo método científico. Elas possuem duas dimensões que são articuladas entre si, sendo elas a técnico-metodológica e a política. A pesquisa avaliativa aplicada lança mão das técnicas e métodos próprios da pesquisa social e tem o condão de gerar dados confiáveis, aptos a servir de base para um julgamento do mérito da atividade ou programa objeto da pesquisa. Isso permite fazer um diagnóstico do nível de deficiência do programa, tornando possível ainda o planejamento, elaboração e desenvolvimento de outros modelos que levem à produção do impacto desejado sobre os grupos (SILVA, 2008).

Parte-se da ideia de que os programas e políticas adotadas promovem mudanças na vida das pessoas, não são, portanto, atos neutros e estranhos às relações de poder. Ao mesmo tempo em que demanda objetivação e um aparato técnico é também baseada em valores, consistindo um ato político.

Esse tipo de pesquisa acaba valorizando

[...] a análise crítica da política ou programa avaliado; busca os princípios e fundamentos teóricos-conceituais da política ou programa; considera os sujeitos e interesses envolvidos no processo; fundamenta-se em valores e concepções sobre a realidade social partilhados pelos sujeitos da avaliação: demandantes, avaliadores, beneficiários e informantes; e contrapõe-se à

ideia de neutralidade, não percorrendo um caminho único. Nesse sentido, os resultados de qualquer avaliação são considerados parciais e questionáveis, ou seja, é um julgamento passível de questionamentos, como toda teoria sobre o social o é. Não tem, por conseguinte, o poder de uma verdade inquestionável, até porque todo saber científico sobre a sociedade é uma interpretação histórica, parcial e relativa. (SILVA, 2008, p.114)

Existem modelos diferenciados de avaliação (que, em alguns casos, podem ser complementares) e ao escolhê-los é imprescindível considerar os objetivos da pesquisa. Optou-se pela avaliação política da política, que consiste na emissão de um juízo de valor acerca dos resultados alcançados, do aparato institucional e dos mecanismos e/ou atos perpetrados com o objetivo de promover mudanças na realidade social que a política/programa analisado abarca. Ela permite

[...] analisar e elucidar as razões que tornaram determinada política preferível a qualquer outra, preocupando-se com os princípios explícitos e implícitos que a fundamentam. Nesse sentido, essa avaliação detém-se no exame substantivo da política e de seu produto, procurando desvendar a compatibilidade do produto com o princípio de justiça social, o que significa entrar no mérito da efetiva apropriação dos bens físicos. (SILVA, 2008, p.149)

A pesquisa foi subsidiada pelos seguintes procedimentos metodológicos:

A) Revisão de literatura, através da qual buscamos aprofundar categorias teórico-históricas tais como democracia, cidadania e participação social, demarcando o referencial necessário para caracterizar a atuação do Orçamento Participativo de São Luís. Foram utilizados livros, artigos, teses, periódicos, dissertações e outras fontes.

B) Levantamento e análise documental onde fizemos uso do relatório de atividades da gestão 2009-2012 e o relatório de demandas, ambos produzidos pela SEMOP. Foram consultadas ainda as leis que criaram a Secretária Extraordinária Municipal de Orçamento Participativo (SEMOP) e regulamentaram o Conselho Municipal do Orçamento Participativo. Coletamos também alguns dados eleitorais produzidos pelo TSE a fim de reconstruir o cenário de disputas políticas em que a criação do OP se inseriu.

C) Realização de visitas à instituição para observação e viabilização da coleta de dados e duas entrevistas semiestruturadas realizadas com servidores do setor de mobilização social na própria SEMOP.

Desde o começo, no segundo semestre de 2011, a pesquisa enfrentou uma série de reveses, gerados sobretudo pela realidade da administração pública municipal ludovicense, que é bem peculiar, principalmente quando se tratam das esferas internas com menor dotação orçamentária.

A SEMOP (Secretária Extraordinária Municipal de Orçamento Participativo) funciona na mais precária das condições, se comparada com outras secretarias. Desde a sua criação não houve nenhum cuidado com o arquivamento de documentos ou a produção de atas. Os materiais e informações produzidos durante o recorte temporal feito (2009-2012) cabiam, literalmente, em uma pasta escolar.

Além do descaso na produção de dados e arquivamento de documentos, atividades estas que fazem parte de uma rotina administrativa básica, a pesquisa enfrentou ainda a resistência em colaborar dos agentes públicos municipais. Meses foram perdidos tentando ser recebida, para assim obter informações mais precisas acerca da atuação da SEMOP.

Depois de muita insistência a SEMOP liberou o relatório produzido sobre os quatro anos da última gestão. É um documento extremamente conciso, que ecoa as falhas de gestão interna da Secretaria.

Foram feitas ainda duas entrevistas com os dois responsáveis pelo setor de mobilização social da SEMOP durante a administração de João Castelo. Porém, somente uma das entrevistas foi útil no processo de investigação perpetrado. A outra entrevistada, apesar de ter concordado em participar, mostrou resistência em responder as perguntas, dando respostas vagas, mostrando um comportamento diferente do outro entrevistado. Ele não hesitou em nenhum momento ao dar suas respostas.

A opção pela entrevista semiestruturada se deu porque ela permite ao investigador uma relativa flexibilidade, o roteiro de entrevistas não o limita, podendo surgir novas questões que não estavam nele inseridas. Elas também permitem ao entrevistado liberdade para desenvolver suas respostas, de acordo com a direção que ele considere adequada e explorando os aspectos que ele considere relevantes.

Lideranças comunitárias⁴ foram procuradas para que entrevistas fossem feitas, algumas aceitaram outras não. Resultado final foi que as que tinham concordado em serem entrevistadas também se negaram a fazer. O motivo dessa desistência só veio à tona tempos depois. Com a posse do novo Chefe do Executivo Municipal, foi determinado que ocorressem novas eleições para os representantes das comunidades.

Ao se darem conta de que poderiam perder parte da influência que possuem junto às comunidades a que pertencem, acabaram desistindo de colaborar com seus relatos, receosos de que o que dissessem pudesse vir a prejudicá-los nesse processo de escolha para ocupar os postos de conselheiros populares das Regionais as quais pertenciam.

Quanto à estrutura da dissertação temos três capítulos, sem contarmos a introdução e a conclusão.

No Capítulo 2, analisamos a democracia na contemporaneidade, inicialmente, explorando a questão da representação, da participação revisitando sucintamente os teóricos mais proeminentes na teoria democrática. Partimos do elitismo democrático de Max Weber, passamos pela poliarquia de Robert Dahl, para assim chegarmos aos modelos de participação de Habermas e Carole Pateman.

Neste capítulo, fazemos ainda uma análise da democracia brasileira e de seus aspectos político-administrativos recentes, enfatizando o papel que os movimentos sociais desenvolveram no processo de transformação da sociedade, ressaltando também a questão da cidadania e abertura do locus de participação social. Objetivamos mostrar como a questão do controle social passou a fazer parte da agenda de discussões e como ele pode ser efetuado.

No Capítulo 3, analisamos a experiência do Orçamento Participativo, estabelecendo, em um primeiro momento, seus marcos jurídicos, relacionando-o com a prática orçamentária vigente. Posteriormente analisamos o Orçamento Público enquanto ferramenta que pode auxiliar o planejamento urbano do município, enfatizando o Estatuto das Cidades e O Plano Diretor. Ainda neste capítulo,

⁴ As 'lideranças' consultadas ocupavam os postos de conselheiros populares do OP. Foram procurados um total de 5, cada um representando as respectivas Regionais: IV- João Paulo; XII- São Cristóvão/ João Deus; XII- Cidade Operária/ Janaína; XIV- Zona Rural I; XV- Zona Rural II. Essas escolhas foram guiadas por experiências anteriores dos funcionários da SEMOP com estes indivíduos.

esclarecemos aspectos referentes à gênese do Orçamento Participativo, expondo ainda as características de seu perfil institucional.

O Capítulo 4 é dedicado ao Orçamento Participativo de São Luís. Neste capítulo foi feito um esforço de análise sobre alguns aspectos políticos concernentes à implantação do OP, através de um resgate histórico, bem como, sobre sua atuação durante a gestão 2009- 2012.

Traçamos o perfil associativista da capital e o papel da União de Moradores na dinâmica de participação local. Analisamos os levantamentos de demandas feitos no período, a dinâmica interna da Secretária Extraordinária de Orçamento Participativo (SEMOP) e como isso influenciou sua atuação.

Por fim, na conclusão revisitamos brevemente alguns aspectos teóricos tratados nos tópicos iniciais, pontuamos as diferenças entre representação e participação dando enfoque a esta última e na contribuição de Jurgen Habermas e Carole Pateman. Em seguida, ressaltamos o modelo institucional do OP e o contexto em que foi concebido. Fizemos um balanço da nossa análise em torno das condições institucionais e políticas que caracterizaram a atuação da SEMOP na gestão 2009-2012, diagnosticando assim algumas de suas vicissitudes e da Gestão municipal nesse período. Oferecemos uma possível alternativa, alinhada com a noção de democracia participativa, para a atual situação do Orçamento Participativo de São Luís.

2. A QUESTÃO DEMOCRÁTICA NA CONTEMPORANEIDADE: a dualidade entre representação e participação

2.1 Considerações preliminares

Para que seja possível compreender o que está em jogo no nascimento da democracia moderna, se faz essencial traçar um paralelo com a monarquia do antigo regime. Comparada a esta última, a democracia pode ser considerada uma inovação histórica radical, isso porque a derrocada do poder real pessoal não foi algo passageiro, como se, em seguida, esse poder passasse a ser ocupado por outra pessoa ou instância (BERTEN, 2004).

A democracia tem como característica exatamente o fato de o lugar do poder estar vazio, não estando centrado na figura de um indivíduo tão somente, de modo perpétuo, a exemplo das monarquias clássicas onde o poder estava centrado na figura do príncipe.

O poder não é passível de apropriação. Lefort (1991,p. 280) assevera que “a sociedade democrática se institui como sociedade sem corpo, como sociedade que coloca em cheque a representação de uma totalidade orgânica”. Isso não significa dizer que o poder estará vazio concretamente. Ele sempre será ocupado ou por um indivíduo ou um grupo, uma coletividade. Entretanto, essa ocupação será sempre passageira (BERTEN, 2004).

A noção de democracia enquanto ‘poder do povo’, inicialmente, pode parecer violada quando afirmamos que o lugar de poder permanece vazio no regime de governo ora em questão. Porém, é sabido que o povo enquanto tal não tem condições de ocupar o poder. Berten (2004, p. 50) nos esclarece que:

a ideia de que o povo, ou o conjunto dos cidadãos, é detentor do poder só pode ser uma ideia reguladora que serve para denunciar toda pretensão de um indivíduo ou de uma instituição quaisquer de se apropriarem deste poder.

As democracias modernas são atravessadas por diversas contradições, mas são justamente essas contradições que mantêm a democracia em movimento. Assim sendo, a democracia acaba por se revelar como uma sociedade histórica por excelência, sociedade esta que acolhe e preserva a indeterminação, em nítido contraste com o totalitarismo.

Este último, por estar assentado sob o signo da criação do homem novo, vai se ajustar contra esta indeterminação “pretendendo deter a lei de sua organização e de seu desenvolvimento”, desenhando-se “secretamente no mundo moderno como *sociedade sem história*” (LEFORT, 1991, p.25)

A democracia tem suas origens na Grécia Antiga e possui como definição clássica “governo do povo”. Porém, ressalvas devem ser feitas. A democracia dos antigos não é a mesma democracia moderna.

A noção de democracia cultivada pelos antigos consistia na reunião dos cidadãos⁵, em uma praça ou então em uma assembleia, na qual eles mesmos eram chamados a tomar as decisões que lhes diziam respeito. Acerca da concepção clássica de *démos* deve ser salientado que

[...] a praça ou a assembleia eram compostas de muitos indivíduos que, quando exerciam o seu direito, aprovando ou desaprovando as propostas dos oradores, contavam singularmente por um [...] De fato, o *demos*, enquanto tal, nada decide, porque aqueles que decidem estão singularmente ligados aos indivíduos que o compõem [...] Que em uma democracia sejam os muitos a decidir não transforma esses muitos em uma massa que possa ser considerada globalmente, porque a massa, enquanto tal, não decide nada (BOBBIO, 1991, p.337).

O termo ‘democracia’ significava literalmente: poder do *démos*. Hodiernamente, em sentido contrário, a democracia é entendida como poder dos representantes do *démos* (BOBBIO, 1991).

Dallari (2007) assevera que as duas noções de democracia, de fato, ainda guardam semelhanças entre si no que diz respeito à noção de governo do povo, existindo, entretanto, uma divergência fundamental quanto à noção do povo que deveria governar.

A noção moderna de democracia está atrelada ao voto enquanto elemento de realização plena do ideal democrático, uma vez que é através do mesmo que serão escolhidos os representantes do povo, aqueles que irão exercer o poder em nome dos cidadãos. Em outros termos, o que temos é que a eleição é a

⁵ A cidadania, na Grécia Antiga, era exercida por uma minoria da população. Em Atenas ela era somente por homens atenienses, filhos de pais atenienses, com mais de 21 anos de idade. Em Roma a cidadania também era exercida por poucos, porém o utilizava-se outro critério para definir quem era ‘cidadão’. Apenas os grandes proprietários de terra possuíam o direito de voto, em outras palavras, o voto era censitário. Com o passar do tempo a cidadania romana passou a ser concedida a pessoas oriundas de diferentes partes do Império, habitantes dos territórios conquistados. Tanto na Grécia como em Roma a cidadania era exercida de forma direta, ou seja, o cidadão propunha e aprovava leis.

regra e a participação direta é verdadeira exceção, ao passo que, para os antigos, a regra era a participação direta e a eleição, exceção.

Ainda sobre a acepção moderna de democracia, válido é salientar que ela está assentada em uma concepção individualista da sociedade, possuindo como fundamento jurídico a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (BOBBIO, 1991).

Os marcos históricos mais relevantes, no que tange o desenvolvimento da noção de democracia, são justamente a Revolução Industrial Inglesa e a Revolução Francesa, que acabaram modificando o contexto econômico, político e social não só da Europa, mas de todo o Ocidente. Isso aconteceu porque passou a ser exigida uma nova forma de condução da coisa pública, forma esta diversa da praticada no Antigo Regime.

A ascensão da burguesia, estimulada por ambas as revoluções (que se caracterizaram pelo liberalismo econômico e o liberalismo político), não era compatível em nenhum nível com o absolutismo, característico do regime de governo anterior às citadas revoluções, e demandava mobilidade no exercício do poder. Esse novo contexto permitiu o resgate da ideia de democracia, que foi adaptada a essa nova configuração da realidade.

Entretanto, esse resgate somente se concretizou como um valor positivo em meados do séc. XX, mais precisamente no pós Segunda Grande Guerra. A reformulação das instituições proposta nas últimas décadas do século XVIII (e no decorrer do século XIX) inseriu a ideia de representação como sendo não somente superior, mas também distinta do regime democrático. Portanto, até o século XX, não se observou o estabelecimento de democracias representativas, mas tão somente de governos representativos (MENDES, 2007).

Interessante é apontar que a solução encontrada para lidar com a questão da inviabilidade da elaboração direta das leis pelos cidadãos, dada a vasta extensão territorial dos Estados Nacionais da Era Moderna, foi sujeitar os representantes eleitos a seguirem exatamente suas instruções, vinculando previamente, com força de lei, assim suas decisões de modo a limitar o máximo possível eventuais desvios de finalidade (MENDES, 2007).

Essa proposta, que foi chamada de mandato imperativo, não obteve aceitação por parte dos revolucionários franceses, que a rejeitaram logo após a queda da Bastilha, saindo, portanto, da pauta de discussão. Nos Estados Unidos, o instituto mesmo tendo sido extremamente utilizado até a primeira década pós-independência, decidido foi que não seria adotado. Os eleitores teriam a liberdade para sugerir, para dar eventuais instruções, mas elas não teriam força vinculativa, vez que não teriam peso de lei (MANIN, 1997).

Daí que o modelo de representação política que se consolidou, e que é o adotado até hoje na maioria dos regimes representativos, tinha como pressuposto a livre deliberação dos representantes. Essa liberdade de ação concedida aos representantes estava assentada, basicamente, na ideia de que os representantes possuíam um diferencial, uma maior sabedoria, um espírito público mais acentuado se comparados com o restante da sociedade e isso tinha como principal implicação justamente a atribuição de uma maior liberdade na condução da coisa pública (MILL, 1998).

Ora, se para gerir a coisa pública há uma exigência no sentido de escolher os mais preparados e qualificados, não tem porque prescindir desse patamar de qualidade quando da deliberação. Se o representante eleito for mero delegado, com uma série de instruções a serem seguidas, essa exigência de qualidade restará esvaziada, perderá sentido. Mill (1981) relaciona essa preocupação com o nível de preparo dos representantes, pois entende que a deliberação coletiva e o mandato independente seriam alguns dos pontos mais relevantes do sistema representativo.

Essa concepção de democracia tornou-se hegemônica no séc. XX. Dada as suas origens históricas, legado das revoluções liberais na Europa, é marcada por um acentuado individualismo, que resultou na supressão das formas de participação popular, favorecendo a criação de um consenso procedimental, focado no processo eleitoral. Tal período foi notadamente marcado por uma supervalorização dos elementos da representatividade e a participação popular, quando permitida, sofria limites impostos pelas elites.

Pós década de 1960, esse referencial passou a ser questionado, graças à crise que o modelo representativo começou a enfrentar. A discussão da participação

passou a ser algo recorrente na agenda da teoria democrática e, assim foi dado espaço para o surgimento de uma nova forma de relação entre racionalidade e participação.

Jurgen Habermas contribuiu para essa mudança, pois o seu conceito de esfera pública levou ao desenvolvimento de teorias sobre movimentos sociais e sociedade civil. Os processos de legitimação democráticos passaram, então, a ser lidos sob uma nova perspectiva.

Boaventura de Sousa Santos (2005) situa Habermas no interior das teorias contra-hegemônicas, afirmando que ele abriu caminho para que o procedimentalismo começasse a ser pensado como uma prática social e não mais como um método de constituição de governos. Ele teria ampliado o procedimentalismo, reinserindo a dimensão social nesse contexto, ao pontuar dois elementos no debate democrático que se estabelece na contemporaneidade.

O primeiro seria uma “condição de publicidade capaz de gerar uma gramática societária” e o segundo seria o papel que os movimentos sociais exercem na institucionalização da diversidade cultural. Ele afirma ainda que: “Os movimentos sociais estariam inseridos em movimentos pela ampliação do político, pela transformação de práticas dominantes, pelo aumento da cidadania e pela inserção na política de atores sociais excluídos” (SANTOS, 2005, p.53). Essa ampliação na possibilidade de participação permitiria não somente uma maior consciência política, como também levaria a uma severa diminuição do fosso das desigualdades.

Neste sentido, Bento (2003) pontua que, em Habermas, não há que se falar em limitação da participação nas sociedades complexas, ao contrário, em seu modelo teórico há uma ênfase na participação política e em uma maior democratização dos processos de tomada de decisões.

Com base na experiência histórica da sociedade burguesa, ele encontra os elementos necessários para construir seu tipo ideal de esfera pública. Esta se caracterizaria por um público com senso crítico apurado que se reuniria para discutir, estando todos em igualdade de condições e sem sofrerem nenhum tipo de cerceamento à sua liberdade de opinião, os assuntos que fossem de interesse da coletividade, em especial os de natureza política, ressalte-se que isso não implicaria na exclusão dos de natureza diversa.

Uma vez feita a devida contextualização, nossa exposição, neste capítulo, explora a teoria democrática a partir da dualidade existente entre a representatividade e a participação. O objetivo é fornecer um quadro teórico, ressaltando os aspectos mais relevantes no contexto contemporâneo, sem pretender, entretanto, esgotar o tema.

2.2 Pensando a democracia representativa: do elitismo democrático de Max Weber à poliarquia de Robert Dahl.

O mundo vivenciava, no início do séc. XX, uma profunda crise da democracia. O teórico social cujas considerações melhor expressaram o ceticismo daquele período foi Max Weber (2006). Com o intento de superar as deficiências do liberalismo clássico, ele propôs uma discussão da teoria democrática pautada no “realismo”.

Ele entendia que os processos sociais que se desenvolviam no mundo moderno impossibilitavam estabelecer uma base objetiva para o liberalismo ético. Na contramão dos pensadores liberais, que tiveram como ponto de partida considerações voltadas para a melhor sociedade possível, Weber teceu sua argumentação “a partir de um relato empírico dos fenômenos existentes, até uma determinação da factibilidade da adoção de opções políticas particulares” (BELLAMY, 1994, p. 335) .

Avritzer (2000) leciona que Weber, em sua obra, antecipou questões de grande importância no início do século XX, questões estas que se tornaram elementos de uma concepção decisionística de deliberação.

O modelo elitista weberiano possui três características principais: o monopólio do sistema representativo, o que concede legitimidade ao parlamento enquanto instância exclusiva de deliberação; a ideia de soberania popular é reduzida ao momento da eleição, quando o cidadão concede seu voto a determinado candidato e a divisão dos cidadãos em ativos e passivos. Weber advogava que a sociedade moderna estava se tornando tão complexa que era impossível operacionalizar a participação democrática.

A visão weberiana da democracia é extremamente técnica, procedimental e formal, deixando de lado qualquer fundamento moral do sistema político. Políticas

de participação voltadas para a concretização dos ideais de justiça não caberiam no modelo elitista, isso porque esses 'ideais' não se adequam à racionalidade técnica administrativa por ele cunhada.

Weber teve sensibilidade de perceber, ainda no início do século XX, que já havia uma forte tendência à pluralização cultural. Essas divergências culturais, que ele entendia serem elementos externos ao Estado Nacional, traziam em seu bojo um ponto crucial para a democracia. A questão para Weber era, portanto, como solucionar tais diferenças culturais (AVRITZER, 2000).

Bellamy (1994), ao discorrer sobre o legado weberiano afirma que a teoria sociológica de Weber influenciou sua teoria democrática, e que podem ser destacadas duas premissas basilares da sua forma de (re)pensar a democracia liberal. Ele aponta esses dois fatores como sendo, primeiramente, as limitações de natureza social que os procedimentos democráticos enfrentavam, graças ao desenvolvimento de uma massa de eleitores, bem como a complexidade da economia, que tornava imperativo uma regulamentação burocrática. E ainda, a impossibilidade de estabelecer uma base objetiva para o individualismo liberal.

Max Weber entendia que as divergências culturais só poderiam ser resolvidas cientificamente, mas reconhecia que esse não era o papel a ser desempenhado pela ciência. Avritzer (2000, p. 28) elucida ainda que:

[...] a colocação weberiana acerca da impossibilidade e resolução de conflitos culturais na modernidade tem profundas implicações políticas, embora o autor não as tenha sacado. Caberá a Joseph Schumpeter fornecer a resposta definitiva do elitismo democrático a essa questão. Para ele, não é possível determinar aquilo que seria bem comum pelo motivo fundamental de que "para diferentes indivíduos e grupos o bem comum pode significar coisas diferentes". Tais diferenças não podem ser resolvidas racionalmente porque "nossas concepções sobre o que é a vida e a sociedade se localizam além do alcance da mera lógica".

A solução encontrada por Schumpeter foi, portanto, a de deixar as questões culturais e as concepções da vida boa de fora da política democrática (AVRITZER, 2000). Ele propôs uma teoria democrática "realista e descritiva" e, para tanto, lançou mão de críticas severas àquilo que ele chamou de "teoria clássica da democracia", que seria nada além de "(...) um arranjo institucional para se chegar a decisões políticas que realizam o bem comum fazendo o próprio povo decidir as questões através de eleições que devem reunir-se para realizar a vontade desse povo" (SCHUMPETER, 1984, p.313).

Para ele a democracia seria caracterizada bem mais pela concorrência pelo voto do que pelo sufrágio universal e pela soberania do povo. Dentre suas formulações a respeito destacam-se:

- 1) A democracia é um método político, ou seja, um certo tipo de arranjo institucional para se alcançarem decisões políticas - legislativas e administrativas -, e portanto não pode ser um fim em si mesma, não importando as decisões que produza sob condições históricas dadas;
- 2) acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão através de uma luta competitiva pelos votos da população);
- 3) método que uma nação usa para chegar a decisões ;
- 4) livre competição pelo voto livre
- 5) governo aprovado pelo povo. (SCHUMPETER, 1984, p. 308)

Schumpeter deu início a um processo de supressão do conteúdo normativo da teoria democrática, tentando assim provar que a realidade empírica não fornece nenhum indício, nada que possa ser identificado como bem comum e vontade do povo. Referindo-se aquilo que seria o bem comum, defende que não existe algo que seja determinado de forma única como 'bem comum', acerca do qual os indivíduos concordem ou sejam levadas a concordar.

Ainda que existisse uma definição mais apurada do que seria o bem comum, que estivesse passível de total aceitação "isso não implicaria respostas igualmente definidas para as questões isoladas (...)”(SCHUMPETER, 1984, p.314).⁵

Decorrência lógica desse raciocínio seria, portanto, o fato da noção de 'vontade do povo' não se sustentar, uma vez que essa vontade geral consistiria no anseio da coletividade em realizar o bem comum. Silva (1999) ressalta que, para Schumpeter, essa doutrina clássica por ele criticada é representada pela teoria utilitarista de meados do séc. XVIII/ XIX, que fundamentou o pensamento político do utilitarismo na Inglaterra, ou seja, é a mesma teoria defendida por Stuart Mill (1981). O pensamento político contratualista não foi amplamente considerado por Schumpeter.

Joseph Schumpeter analisou o potencial argumentativo da democracia a partir de uma avaliação da sociedade de massas. Ele, objetivando tentar (re)construir a democracia pautada em uma concepção estrita de soberania, deixou de lado os elementos argumentativos da democracia. Schumpeter era crítico da noção de que a vontade dos indivíduos existisse como algo organizado. Na sua concepção essa vontade não seria nada além de 'impulsos vagos'. Assim sendo,

para ele, não passaria de ficção a influência do processo argumentativo na formação da vontade geral.

Acerca da teoria democrática de Schumpeter, Held (1987, p.150) pondera que:

a preocupação de Schumpeter com o empírico não deve ser aceita sem críticas (...) sua obra tem claras dimensões normativas. Schumpeter se concentrou em uma faixa altamente delimitada de questões e defendeu um conjunto muito particular de princípios sobre a forma adequada de governo popular. A aparente correspondência entre estes princípios e a real estrutura das duas democracias liberais mais proeminentes no pós-guerra (Grã Bretanha e Estados Unidos) poderia ajudar a explicar porque Schumpeter e seus seguidores puderam afirmá-las como sistemas democráticos mais 'realistas'. Além disso, a descrição altamente crítica de Schumpeter de esquemas mais participativos de democracia, encontrados nos escritos de Rousseau e Marx, ecoou de forma bem próxima às opiniões de muitos comentaristas políticos ocidentais da época, que achavam que uma participação 'excessiva' poderia produzir a mobilização do demos, com consequências altamente perigosas.

Esse 'elitismo democrático' representado por Schumpeter, pautado na redução do conceito de soberania ao processo eleitoral e a justificação da racionalidade política enquanto fruto da presença das elites políticas ao nível de governo, tem como principais representantes contemporâneos Giovanni Sartori e Norberto Bobbio.

A teoria de Sartori, com base na sua obra *Teoria da Democracia Revisitada* (1994), busca resolver basicamente dois problemas empíricos. Primeiro, como defender os interesses das minorias, como impedir que o princípio da maioria, que é característico do regime democrático, ocasione a exclusão dessas minorias. E, segundo, como tornar viável a democracia em larga escala ou para grandes Estados. Aglutinando os dois problemas, temos que "sua estrutura pode ser apresentada como a possibilidade de viabilizar a democracia para grandes populações sem restar a minoria ao alvedrio da ditadura da maioria"⁶ (LEISTER; CHIAPPIN, 2011, p.191).

A solução por ele encontrada residia na construção de uma teoria democrática representativa e elitista (ou verticalizada), em que o poder é fragmentado em pequenas unidades de decisão, chamadas de *comitês* que teriam a

⁶ Sartori (1994, p.45) resume a questão afirmando que "o futuro democrático de uma democracia depende da convertibilidade das maiorias em minorias e, inversamente, das minorias em maiorias".

capacidade de se proliferar no regime democrático, tornando possível a construção de um ambiente político plural e competitivo em analogia com a estrutura de mercado de competição perfeita (LEISTER; CHIAPPIN, 2011).

Moura (2011) complementa asseverando que na democracia moderna, que Sartori defende, o homem não é reduzido a figura de cidadão do Estado. O homem não poderia se resumir somente à sua cidadania, não sendo ele, portanto, apenas mais um membro da coletividade. O exercício do poder não pode ser de exclusividade do coletivo. Ele segue afirmando que a participação regular do povo no exercício do poder direto não é o ideal, uma vez que o excesso de cidadania transformaria o indivíduo em um tipo de homem total, que seria consumido pelo excesso de participação política.

Ao defender a restrição da participação política e os possíveis excessos dela decorrentes, para Sartori, a democracia representativa acabaria contribuindo para uma maior operacionalização da mesma. Para ele, a democracia não é o poder exercido diretamente pelo povo, mas em favor do povo.

Bobbio, assim como Schumpeter, defende a democracia enquanto um instrumento político para a formação de governos. Ele entende que deve existir um conteúdo político e social mínimo com aspectos democráticos que permita diferenciá-la dos regimes totalitários e autocráticos.

Bobbio deixa claro que para se obter uma definição mínima de democracia, a concessão do direito de participar diretamente (ou indiretamente) da tomada de decisões pertinentes à coletividade a um elevado número de cidadãos e a existência de regras procedimentais são insuficientes. É necessário um terceiro elemento, qual seja, aqueles que têm a prerrogativa de decidir ou eleger aqueles que tomarão as decisões devem ter alternativas concretas, reais e devem ser colocados em condição de poder escolher entre uma e outra (BOBBIO, 2006).

Para que este terceiro elemento se materialize é essencial que aqueles que possuem o poder de decisão tenham garantidos os direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião e associação etc, ou seja, aqueles direitos que serviram de base para o surgimento do estado liberal e que contribuíram para a construção da doutrina do Estado de Direito “em sentido forte, isto é, do Estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de

limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos "invioláveis" do indivíduo" (BOBBIO, 2006, p.20). Isso permite a ele concluir que o Estado Liberal é pressuposto histórico e jurídico do Estado Democrático⁷.

A democracia para Bobbio é dinâmica, ela é continuamente reinventada, estando assim em permanente transformação. Isso faz com que seja necessário a instituição de normas e leis que regulem "o jogo" das disputas políticas. Bobbio construiu uma concepção essencialmente processual e esta nos remete às formas de democracia que instituem diferentes critérios para a tomada de decisões de cunho coletivo, sejam elas, a democracia representativa⁸ e a direta. Ele entende que elas não se excluem, mas sim que se integram reciprocamente, não existindo isoladamente⁹.

Quem realmente definiu os contornos da democracia contemporânea foi Robert Dahl, um dos mais importantes cientistas políticos do pós-guerra. Ele sugeriu que as democracias fossem chamadas de poliarquias, isso por entender que aquelas de fato instituídas eram aproximações pobres do ideal democrático. Ele estudou o processo de democratização sob a ótica da competição política afirmando que ela

[...] provoca uma mudança na composição da liderança política, particularmente entre aqueles que conquistam cargos públicos através de eleições – especialmente cargos parlamentares. Na medida em que novos grupos obtêm o sufrágio, candidatos com características sociais mais próximas às das camadas recém-incorporadas ganham uma fatia maior dos cargos eletivos. Assim, quando o sufrágio estreito de uma oligarquia competitiva se estendeu às classes médias, o número de líderes partidários e parlamentares saídos das classes médias aumentou (DAHL, 1997, p.42).

Na defesa que Robert Dahl faz da democracia, a percebe enquanto arranjo procedimental. Devido aos grandes índices populacionais e territoriais das

⁷ Bobbio (2006, p.21) resume a questão pontuando que "é pouco provável que um estado não liberal possa assegurar um correto funcionamento da democracia, e de outra parte é pouco provável que um estado não democrático seja capaz de garantir as liberdades fundamentais".

⁸ Bobbio (2006, p.56) entende que a expressão 'democracia representativa' tem como significado genérico " (...) que as deliberações coletivas, isto é, as deliberações que dizem respeito à coletividade inteira, são tomadas não diretamente por aquele que dela fazem parte, mas por pessoas eleitas para esta finalidade. Em outras palavras, um Estado representativo é um Estado no qual as principais deliberações políticas são tomadas por representantes eleitos, importando pouco se os órgãos de decisão são o parlamento, o presidente da república, etc."

⁹ Fato é que a forma representativa sem um certo controle, sem acompanhamento da sociedade civil, da opinião pública, ou seja, sem a existência da democracia direta, ela estará condenada a existência recorrente de abuso de poder, corrupção, tirania e outras possíveis distorções. Eis pois a razão pela qual a democracia direta e a representativa não poderiam existir isoladamente. Elas acontecem simultaneamente e são interdependentes (PAULA JÚNIOR, 1999).

nações do século XX, o processo democrático demanda instituições políticas em grande escala. A democracia real seria apenas a execução parcial dos ideais democráticos, em outros termos, jamais os pressupostos ideais da democracia (igualdade de voto, controle sobre o planejamento, participação efetiva) seriam possíveis em sua completude, sendo possível apenas a sua realização parcial.

Para Dahl, democratização era um processo ascendente de contestação política, combinada a um movimento de expansão dos direitos de participação. Tomando por base esse pressuposto, ele identificou quatro formas de regimes políticos: a) *hegemonia fechada* (onde não há eleições competitivas e nem direitos de participação política); b) *hegemonia inclusiva* (não há eleições competitivas, contudo existe participação política); c) *oligarquia competitiva* (existem eleições competitivas, mas sem inclusão política) e d) *poliarquia* (regimes com relativa democratização, inclusivos e abertos à contestação pública) (ABU-EL-HAJ, 2008).

Para que um país seja democraticamente governado, segundo Dahl (1989) seria necessário desfazer-se dos critérios democráticos ideais e, fomentar práticas e instituições políticas inerentes a uma democracia viável, possuindo funcionários eleitos, eleições justas e livres, cidadania inclusiva, liberdade de expressão, fontes de informação diversificadas e autonomia para as associações.

Este arranjo institucional representativo governamental é o que Dahl chamou de poliarquia. Qual a diferença entre ela e a democracia representativa do séc. XIX e XX? Basicamente, a poliarquia é mais abrangente em alguns aspectos políticos, sendo eles o sufrágio universal e partidos políticos detentores do direito de formar organizações políticas a fim de formar oposição ao governo em exercício, grupos de interesses organizados, etc. (MOURA, 2011).

Especificamente, enquanto sistema político, a poliarquia externa determinadas condições de forma mais acentuada que outras. Dahl explica isso segmentando o processo em quatro momentos, de modo que:

Durante o período de votação:

1. Todos os membros da organização praticam atos que supomos constituir uma manifestação de preferências entre alternativas apresentadas, isto é, votando.
2. Na tabulação dessas manifestações (votos), é idêntico o peso atribuído à escolha de cada indivíduo.
3. A alternativa com o maior número de votos é declarada vencedora.

Durante o período entre votações:

4. Cada membro que considera um conjunto de alternativas, pelo menos uma das quais acha preferível a qualquer das alternativas apresentadas, pode inserir sua(s) alternativa(s) entre as apresentadas à votação.

5. Todos os indivíduos possuem informações idênticas sobre as alternativas. Durante o período pós-votação

6. As alternativas (líderes ou políticas) com o maior número de votos vencem todas as demais (líderes ou políticas) contempladas com menos.

7. As ordens dos servidores eleitos são executadas.

Durante o estágio entre votações

8.1 Todas as decisões tomadas entre eleições são subordinadas ou executórias àquelas tomadas durante o período de eleição, isto é, as eleições são, em certo sentido, controladoras;

8.2 Ou as novas decisões, tomadas durante o período entre eleições, são pautadas pelas sete condições precedentes, operando, no entanto, sob circunstâncias institucionais muito diferentes;

8.3 Ou ambas as coisas. (DAHL, 1989, p. 84-5)

Os critérios propostos por Dahl para considerar quão democrático é um processo de agregação de preferências para a tomada de decisões acabam fornecendo um primeiro vislumbre das principais características de democracia participativa, quais sejam a participação efetiva (ou seja, os indivíduos detêm igualdade de condições para expor suas preferências), a igualdade de voto no estágio decisivo (no estágio final, durante sua contagem os votos possuem o mesmo peso), melhora no entendimento (isso quer dizer que os indivíduos devem ter chances iguais de aprender sobre as escolhas a serem realizadas) e o controle da agenda (os cidadãos devem ter controle sobre o conteúdo daquilo que vai ser decidido no processo democrático).

Para Dahl, o grau de pluralismo das sociedades tinha o poder de determinar os rumos da democracia. Nas sociedades plurais nenhum dos grupos sociais teria exclusividade em relação aos elementos garantidores de poder, nenhum grupo teria o elemento necessário para se sobrepor ao outro. O resultado seria justamente o oposto disso. O conflito asseguraria a neutralização recíproca dos grupos em conflito. Contudo, o autor não se aprofundou nesse aspecto pluralista de sua teoria.

Ele ponderou que a sua teorização sobre a poliarquia era uma compilação “inadequada”, “incompleta” e “primitiva” do conhecimento existente sobre democracia e os pontos em comuns entre concepções anteriores e que suas formulações foram concebidas como um meio de, no futuro, “construir uma teoria satisfatória sobre igualdade política” (DAHL, 1989).

Contrapondo os modelos representativos, temos os teóricos da participação que elaboraram as bases do arranjo democrático participativo. Tais formulações são essenciais para entender a dinâmica societal contemporânea, especialmente na esfera local.

2.3 A construção teórica do modelo de democracia participativa sob a perspectiva de Jurgen Habermas e Carole Pateman.

A partir de 1970, no que diz respeito à teoria democrática, começou a perder força o consenso que se formou na primeira metade do séc. XX. Um dos autores que mais contribuiu para esse enfraquecimento do primado da anti-argumentação foi Jurgen Habermas. Ele tentou reintroduzir a argumentação na análise do político e essa tendência se revelou logo em “A Transformação Estrutural da Esfera Pública” (1984), sua primeira obra de impacto.

O filósofo alemão contemplou a questão democrática fundada na participação social e defendeu que através da razão comunicativa seria possível um ‘*médium* linguístico’ que seriam onde as interações ocorrem e as “formas de vida se estruturam” (HABERMAS, 1997).

O processo histórico que resultou na ascensão da burguesia, segundo ele, favoreceu o surgimento de uma nova forma de relacionamento com o poder. Nesse novo contexto, os indivíduos passam a exigir dos seus governantes a justificação de seus atos em público, e como resultado histórico desse processo surge a necessidade de publicidade na gestão da coisa pública.

Na esfera pública concebida por Habermas, os indivíduos vão interagir entre si, discutindo eventuais decisões dos seus governantes, questionando o conteúdo moral das relações estabelecidas e apresentando ao Estado suas demandas. Habermas (2003, p.92) ao discorrer sobre a esfera pública considerou ainda que esta:

não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delimitar seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza através de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis.

A esfera pública democrática, para Habermas, é o espaço onde a discussão e a deliberação sobre as questões políticas ocorrem, dando a tônica da práxis democrática. Ele ressalta a importância de garantir aos cidadãos tanto direitos de comunicação como direitos de participação política, o que teria como efeito reflexo a legitimidade do próprio processo legislativo, isso porque esses direitos seriam elementos constitutivos de um processo de legislação eficiente sob a ótica da legitimação.

Assim, no que tange a relação argumentação pública e participação, a publicidade tem papel fundamental, pois ela vai estabelecer uma dinâmica dentro da política que não é motivada por uma tentativa de concentração de poder, buscando assim dominar os demais indivíduos, e nem por interesses particulares. Analisando a questão da deliberação em Habermas, Avritzer (2000, p. 37) afirma:

(...) existe uma dimensão argumentativa no interior da relação Estado/sociedade que está além do processo de formação da vontade geral. Tal formulação faz com que a opinião dos indivíduos não possa ser reduzida à vontade da maioria (...) ou à representatividade de um só indivíduo na posição original (...) É preciso que esse indivíduo expresse as suas opiniões em um processo de debate e argumentação.

Depreendemos, portanto, que, para Habermas, a fonte da legitimidade política não pode ser a vontade dos cidadãos individualmente, mas sim deve ser fruto do processo comunicativo de formação da opinião e da vontade coletiva. A sua concepção de discurso racional vai resgatar a dimensão argumentativa do discurso na medida em que vai rejeitar duas concepções. A primeira seria a de que a vontade da maioria pode se autolegitimar na política contemporânea e a outra seria a de que há a possibilidade de barganha em torno de interesses já pré-estabelecidos.

Habermas vai opor a estes dois pressupostos um terceiro, que baseado é na ideia de argumentação deliberativa. Esta última concede à esfera pública a função de se tornar o local onde se estabelecerá uma deliberação comunicativa na qual as diferentes concepções morais e a pluralidade de identidades culturais existentes entrarão em contato, originando assim uma rede de procedimentos comunicativos que se aproximaria daquilo que ele julgava ideal, ou seja, um debate racional entre indivíduos iguais fazendo uso das suas razões¹⁰.

¹⁰ Fazendo a leitura desse pressuposto, sob o ponto de vista da dinâmica do processo eleitoral, isso implicaria dizer que não seria a contagem de votos que mudaria a relação entre maioria e

Habermas trabalhou a forma institucional dos arranjos deliberativos, a relação esfera pública e arranjos administrativos, a partir do pressuposto de que, nos limites da esfera pública liberal, os indivíduos podem adquirir somente influência, mas não poder político. Essa influência política se transformará em poder administrativo, mas isso somente ocorrerá depois que ela passar pelos filtros dos “procedimentos institucionalizados da formação democrática de opinião e da vontade política”. (HABERMAS,1997,p.351) e assim se transformar, através dos debates parlamentares, em uma legislação legítima.

Nesse sentido, a formulação feita por Habermas acaba excluindo a possibilidade de arranjos deliberativos no nível público, sendo que, segundo seu próprio entendimento, a opinião pública é informal e assim deve manter-se. Há, portanto, na forma como Habermas fez a leitura do conceito de deliberação argumentativa, uma contradição.

Ao mesmo tempo em que ele lança as bases de todo o processo de legitimação dos sistemas políticos contemporâneos, visto que o poder que as estruturas administrativas possuem não tem a capacidade de gerar legitimidade, ele não cria arranjos institucionais, uma vez que sua forma admite nada além da influência em relação ao sistema político.

Carole Pateman, assim como Habermas, também está inserida no contexto de formulação de um modelo teórico participativo. Ela realizou uma investigação sobre o papel que a participação assumiu nas teorias democráticas modernas.

A autora citada teceu críticas a respeito da teoria de democracia que predomina, aquela que encerra a participação política no voto do cidadão. Ela denomina essa teoria de ‘mito clássico’, dada a sua insuficiência em contemplar os processos políticos que se desenvolvem fora do núcleo institucionalizado do Estado.

Pateman (1992), acerca do termo “participação”, salienta que ele ganhou popularidade no cenário político durante a década de 1960, alavancado pelas reivindicações, em especial as estudantis, pela abertura de novas arenas de participação.

minorias. Não seria de todo legítimo dizer a minorias que elas possuem menos votos. A postura ideal seria chegar a uma posição racional no debate político que possa satisfazê-las (AVTRIZER, 2000).

Ela assevera que a teoria democrática contemporânea estaria focada na participação da elite minoritária, e não na participação do homem comum, apático e com pouco senso de eficácia política e pondera que a noção de sociedade participativa demanda uma expansão do alcance da participação na vida política, inserindo assim esferas exteriores ao governo nacional (PATEMAN, 1992).

O que podemos extrair de Pateman, como aspecto central, é o aprendizado decorrente do processo de participação. Ela enfatiza o papel que os processos participativos exercem no desenvolvimento das capacidades dos indivíduos que se integram e interagem nos sistemas políticos da comunidade a qual pertencem.

Existiriam dois tipos de aprendizado, a saber: os indivíduos se transformam em sujeitos políticos plenos com o desenvolvimento dos elementos psicológicos próprios de suas respectivas personalidades e ainda o aumento de suas aptidões com as práticas democráticas.

No segundo tipo de aprendizado, os indivíduos expandem seu conhecimento sobre determinado tema em debate e no fluxo de informações, podendo promover transformação nos critérios que utilizam para analisar determinada política.

É necessário considerar que a democracia participativa transcende a mera agregação de preferências, estipuladas anteriormente ao processo, para a tomada de decisões. Como mencionado, o aprendizado propiciado pela participação no processo político influi na formação das escolhas e preferências dos cidadãos e

[...] por isso, não há nenhum problema especial quanto a estabilidade de um sistema participativo; ele se auto sustenta por meio do impacto educativo do processo participativo. A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. As hipóteses subsidiárias a respeito da participação são de que ela tem um efeito integrativo e de que auxilia a aceitação de decisões coletivas (PATEMAN, 1992, p.60-1).

Essa participação não se limita ao voto, ela está presente quando da implementação ou monitoramento, que pode ser feito diretamente ou através de representantes eleitos, da execução das decisões tomadas. Quando a participação ocorre somente no momento da tomada de decisão, o processo é considerado como democracia participativa de baixa intensidade. Quando essa participação se dá nas

fases posteriores, de execução e monitoramento, esse processo é considerado de alta intensidade.

Em seu livro “Participação e teoria democrática” (1992), Pateman se debruçou ainda sobre a questão da indústria e do trabalho na construção de seu modelo democracia participativo. Ela pregava que para que um governo se considere democrático é essencial a existência de uma sociedade participativa. Esta última se desenharia quando todos os sistemas políticos fossem democratizados e a socialização gerada pela participação pudesse ocorrer em todas as searas. E é nesse momento que ela destaca a indústria.

Pateman (1992) afirma que ela (a indústria) é o nicho mais importante, pois a maioria dos indivíduos gasta muito tempo de suas vidas no trabalho e o local de trabalho torna possível esse processo de educação na administração dos assuntos coletivos. Acaba indo além, defendendo que “essas esferas de atuação, como a indústria, poderiam ser vistas como esferas de atuação política por excelência, oferecendo áreas de participação adicionais no âmbito nacional” (p.73).

Ela pontua ainda que para que os indivíduos possam exercer o controle completo sobre suas vidas e sobre o ambiente, as estruturas de autoridade nessas duas áreas devem ser constituídas de modo a favorecer a participação dos mesmos na tomada de decisões.

E aí surge outra razão para o protagonismo da indústria na teoria relacionada com a medida de igualdade econômica exigida para que o indivíduo conquiste a independência e a segurança necessárias para uma participação, em um patamar de equivalência com os outros indivíduos.

Se as estruturas de autoridade da indústria fossem democratizadas e fosse banida em caráter definitivo a distinção entre ‘administradores’ e ‘homens’, resultariam grandes avanços no sentido de satisfazer a condição de igualdade buscada.

Para Pateman (1992) a teoria da democracia participativa pode se manter ou cair por terra, dependendo de duas variáveis: a função educativa da participação e o papel crucial da indústria. Estas hipóteses conseguem resumir a ‘angústia’ de Pateman em relação à democracia contemporânea e os processos de participação.

No que se refere ao modelo participativo, que é essencial para ler o contexto em que as tensões e conflitos sociais estão se reproduzindo, tem como um de seus objetivos estender o processo democrático da esfera política para a econômica, e isso abarca dois aspectos. Inicialmente, o processo democrático deve contemplar o aparelho estatal, as empresas públicas e privadas, e ainda as ONGs, cooperativas e sindicatos. Segundo, as decisões relacionadas ao emprego da riqueza produzida e do excedente social devem ser tomadas de maneira democrática pelos indivíduos que integram determinado sistema político.

Fica aí evidenciado o caráter redistributivo da democracia participativa, pois ela tem como proposta o debate acerca da aplicação dos recursos existentes, devendo a decisão ser tomada através do processo democrático. Pateman ressalta a presença efetiva do cidadão comum nos processos referentes à tomada de decisões, permitindo que os mesmo se insiram em condição de igualdade, em tese, com as elites econômicas e sociais.

Portanto, é de suma importância que os cidadãos, ou aqueles que os representam, possam ter um papel central quando da definição da agenda. Essa 'inserção' é o que torna possível que as decisões a serem tomadas sejam diretamente relacionadas aos problemas da população de baixa renda¹¹.

Cada uma das teorias aqui elencadas tem sua peculiaridade, um toque muito próprio de cada teórico. Resta-nos considerar que, na atualidade, os debates no campo da teoria democrática e os desenvolvimentos teóricos a respeito das concepções de democracia têm convergido na superação da leitura elitista da democracia, indo além das fronteiras da mera representação eleitoral. Termos como 'participação', 'deliberação' e 'representação' vêm sendo considerados como dimensões complementares no processo de fortalecimento da democracia.

2.4 A democracia brasileira: participação social como práxis política

As conquistas sociais, sob um ponto de vista histórico, sempre tiveram como elemento característico a opressão sofrida pelo povo. No contexto brasileiro,

¹¹ Como exemplo, no Orçamento Participativo essas escolhas são predominantemente caracterizadas pelo debate de questões infraestruturais e de serviços públicos direcionados aos setores de menor renda.

isso não foi diferente. O direito da população intervir nas decisões do governo foi uma conquista das lutas travadas por grupos sociais e políticos.

Remontamos aos primeiros anos do século XX, onde, na luta pela emancipação, a classe operária começou a se organizar e a formar sindicatos. Foi nesse período que as greves que tinham, em geral, como pleitos, a melhora salarial, a regulamentação do trabalho feminino e infantil, a redução na jornada de trabalho, a revogação da lei de expulsão dos estrangeiros (estes eram proibidos de participar de sindicatos) atingiram seu ápice.

Contudo, na década de 1920, o movimento retrocede, graças a violência da repressão do governo, que efetuou prisões e expulsou os estrangeiros que participaram das greves. Em geral, os resultados práticos recebidos pelos grevistas eram sempre de pouca expressão e sem grande relevância, uma vez que não havia mudança no padrão de opressão sofrida pelos trabalhadores (SOUSA, 2008).

No final dessa década, por influência do comunismo, o movimento operário voltou a crescer e os comunistas passaram a ser maioria no movimento. Entretanto, esse crescimento logo é refreado em decorrência das mudanças promovidas a partir da década de 1930.

As relações entre trabalho e capital foram institucionalizadas, de modo que a jornada de trabalho foi definida em oito horas diárias, foi criado o salário mínimo e até a organização sindical passou por essa institucionalização.

Daí que o Estado, ao mesmo tempo em que aparecia como um protetor da classe operária atendendo a antigas reivindicações, controlava os movimentos sociais¹², em decorrência da institucionalização por ele dada início, restringindo sobremaneira suas ações políticas. Nos anos de 1945 e 1946, o movimento operário, gozando de relativa liberdade (graças à Constituição Liberal, que vigorou até 1964), novamente volta a crescer.

¹² Scherer-Warren (1987, p.20) qualifica os movimentos sociais como sendo “uma ação grupal para transformação (a práxis) voltada para a realização dos mesmos objetivos (o projeto), sob a orientação mais ou menos consciente de princípios valorativos comuns (a ideologia) e sob uma organização diretiva mais ou menos definida (a organização e sua direção”. Em outras palavras, os movimentos sociais seriam a síntese da desigualdade social e sobre ela devem agir de forma transformadora e isso exigiria a eliminação do elemento gerador dessas desigualdades, ou seja, o fim da contradição entre capital e trabalho.

Na década de 1960, os movimentos sociais conseguiram avançar, consistindo em um aumento da participação popular nos problemas nacionais. Contudo, o golpe de 1964 interrompeu essa intensificação na participação. A Ditadura Militar e sua proposta de veto ao livre exercício dos direitos políticos, acabou desmobilizando os movimentos sociais.

A acumulação capitalista se beneficiou desse contexto de vigência de um governo autoritário através de um modelo de desenvolvimento essencialmente excludente, onde os únicos privilegiados eram os grupos empresariais ligados aos monopólios.

A atuação dos movimentos sociais, no início da década de 1970, tinha como fulcro satisfazer as necessidades mínimas de subsistência da população pobre. Foi através dos setores populares da sociedade que surgiram os movimentos que reivindicavam habitação, melhorias infraestruturais em favelas, transportes, creches etc.

O movimento operário também ressurgiu nessa década, sendo caracterizado pelas greves do ABCD paulista e ainda sua organização através das chamadas centrais sindicais como a CUT (Central Única dos Trabalhadores) e a CGT (Central Geral dos Trabalhadores) e ainda da articulação conjunta com partidos políticos (SOUSA, 2008).

Na década de 1970 surgiram os chamados Novos Movimentos Sociais (NMS), que permitiram a construção desses novos espaços e formatos de participação. Acerca desse período temos que:

“[...] quando se falava em novos movimentos sociais, em encontros, seminários e colóquios acadêmicos, tinha-se bem claro de que fenômeno se estava tratando. Era sobre os movimentos sociais populares urbanos, particularmente aqueles que se vinculavam às práticas da Igreja Católica, na ala articulada à Teologia da Libertação. A denominação buscava contrapor os novos movimentos sociais aos ditos já velhos, expressos no modelo clássico das sociedades amigos de bairros ou associação de moradores. O que estava no cerne da diferenciação eram práticas sociais e um estilo de organizar a comunidade local de maneira totalmente distinta (GOHN, 1997, p.281).

Esses movimentos sociais populares urbanos eram entendidos como sendo uma fonte de poder social, que promoviam uma revalorização cultural e pessoal ao instituir uma nova cultura e práxis política. A atuação dos NMS ocorria na

esfera da sociedade civil e não na esfera do Estado. A cidadania passou a ser vista como uma obrigação política que se estabelecia horizontalmente entre os cidadãos e como uma obrigação política vertical entre estes e o Estado.

O associativismo civil no Brasil sempre foi considerado um tanto quanto frágil, com uma forte tendência à homogeneização, onde o espaço público era composto por interesses indistintos. Foi a partir da década de 1970, quando da crise dos regimes políticos autoritários, que o número de movimentos/organizações interessadas em defender questões relacionadas à cidadania começou a crescer.

Não existiam meios através dos quais a sociedade civil pudesse ser representada e esses movimentos terminaram por suprir essa necessidade, consubstanciando uma via de representação dos interesses da população (ou de uma parcela dela). Eles atuavam como grupos de pressão sobre o Estado, objetivando, assim, conseguir uma contrapartida do poder público em relação às demandas sociais (SILVA, 2009).

Nessa fase, esses movimentos acabaram obtendo uma relativa independência, prevalecendo uma concepção que primava pela equidade, ao mesmo tempo em que se opunham ao Estado visto como um vilão autoritário contra o qual a sociedade civil deveria juntar forças e lutar contra.

A construção dessa rede de participação, conforme relata Silva (2009), foi motivada justamente pela repressão do regime militar que levou a sociedade a procurar canais alternativos e novas formas de se organizar e de fazer política, modificando, através da sua atuação, a pauta de reivindicações junto ao Estado.

A partir da década de 1980 a conjuntura política brasileira passou por mudanças que reconfiguraram esse cenário. No campo do popular começou a ser questionado o caráter 'novo' concedido aos movimentos populares, ao passo que, no campo da prática não exclusivamente popular, iniciou-se o interesse por outros movimentos. Os movimentos surgidos nessa década diferenciavam-se dos movimentos sociais clássicos, bem como dos ditos NMS da década de 1970 (os populares e não populares).

Esses movimentos, que se distinguiam dos anteriores, representavam a luta dos desempregados e das "Diretas Já", consistindo, portanto, sua essência na falta de vagas no mercado de trabalho e na busca por mudanças no regime político

do país. Essa mobilização acabou antecipando, ainda que de forma embrionária, questões que, no final da década de 1980, eram amplamente discutidas e todas elas se situavam no plano da política, ética e moral.

Em decorrência da violência, dos escândalos políticos, corrupção e práticas clientelistas a população reagiu fazendo emergir movimentos com o Movimento dos Aposentados, dos Indígenas, dos Homossexuais, o Movimento Nacional dos Meninos e Meninas de Rua e outros.

Ao longo da década de 1980 desenhou-se um processo marcado por um início extremamente otimista, passando por fase de perplexidade e, por fim, descrença, conforme relata Gohn (1997). Houve uma nítida diminuição na capacidade de mobilização da sociedade e do “esforço voluntarista” que marcaram a década anterior. Dentre outros aspectos, é interessante apontar como essa utopia se ‘perdeu’. Basicamente, os militantes e simpatizantes deixaram de praticar a política através dos movimentos sociais, coisa que antes faziam de forma passional.

Eis a razão pela qual, na década de 1990, reconheceu-se que a consolidação desses movimentos, na condição de estruturas da sociedade civil, foi um projeto que não se realizou. Não porque tenha fracassado, mas porque era um projeto demasiado utópico, característico de uma realidade política onde o Estado era um ente a ser temido, um inimigo da sociedade e das liberdades e direitos individuais.

Mudanças significativas ocorreram nos anos 90. Como fruto das lutas travadas nas décadas anteriores, onde reivindicados foram direitos e espaços de participação social, uma nova concepção de sociedade civil surgiu. A relação Estado-sociedade passou a ser compreendida sob um novo prisma.

Começou a ser reconhecida a existência de um espaço ocupado por instituições, estas situadas entre o Estado e o mercado, exercendo um papel de mediação entre os indivíduos coletivamente organizados e as instituições que integram o poder público. Gohn (1997, p.302-3), a esse respeito, aduz que:

[...] trata-se do surgimento de uma esfera pública não estatal que se agrega às instituições tradicionais de caráter estatal, como os parlamentares e os tribunais, que se tornam tanto mais importantes quanto se tornam ineficientes os órgãos tradicionais de controle e representação previstos pela Constituição. Numa sociedade cada vez mais complexa e dotada de interesses legítimos e conflitantes, o surgimento desta esfera é um antídoto social à burocratização do Estado e ao seu afastamento do cotidiano dos

cidadãos. Já há, portanto, na sociedade atual, o início de um controle público não estatal sobre o Estado, e ele se torna cada vez mais atuante e capaz de imprimir uma nova dinâmica, não só as instituições, empresas e agências do Estado, mas à própria democracia representativa, que sofre as restrições de um jogo de poder e influência cada vez mais complexo [...] Trata-se de agregar, processualmente, à democracia representativa, elementos reais de democracia direta, participativa, que valorizam o cidadão com iniciativa – uma livre iniciativa da cidadania capaz de revalorizar a cena política .

Na década de 1990, em razão de modificações no plano interno e das mudanças causadas pelo processo de globalização e a adoção de novas políticas sociais no plano externo, a agenda política das elites dirigentes do país se modificou.

As novas metas passaram a girar em torno da participação e dos processos de descentralização estabelecidos no âmbito da sociedade política, posto que as vias de participação direta sofreram processos de institucionalização. As arenas onde a deliberação e a negociação se desenrolavam passaram a ser compostas pelo poder público, consequência das novas políticas sociais adotadas.

Surgiram novos canais de interação, assim como se desenvolveram movimentos sociais aptos a sair em defesa de demandas notadamente particularistas bem como atuarem em regime de coparticipação com o Estado.

Tomando as organizações não governamentais (ONGs) como exemplo, na década de 1970 elas tinham como prioridade assessorar os movimentos sociais e ainda arrecadar recursos para que os mesmos continuassem a atuar. Nesse período, elas foram fortes aliadas dos movimentos sociais. Todavia, na década de 1990, esse perfil de atuação das ONGs sofreu drásticas mudanças. Elas acabaram se proliferando em uma elevada proporção, dando início a “onguização”.

Outro aspecto relevante acerca dos movimentos sociais nos anos 90 é o fato das políticas serem pensadas, formuladas para determinados segmentos sociais (sob uma ótica que vai favorecer temas específicos que constituem um problema para uma determinada parcela).

Apesar das incertezas terem diminuído e a nossa democracia ter se consolidado, Ferreira (1999) questiona se, de fato, existe uma real participação política, uma participação que não se restrinja aos períodos em que as eleições ocorrem. Ele entende que a falta de credibilidade, de confiança por boa parte da

população com relação à política, esta entendida como meio de solver conflitos intrínsecos à vida em sociedade, acaba minando todo e qualquer intento de promover e fomentar a participação.

Em sentido contrário, Avritzer (1997), após análise do histórico dos movimentos associativos, acabou demonstrando que mudanças efetivas têm ocorrido na ocupação do espaço social, tornando-o menos elitista e mais plural, e isso graças a um gradativo aumento da participação popular.

A postura de Ferreira (1999) revela uma leitura mais pessimista acerca da participação social. De fato, a falta de credibilidade do governo com os cidadãos existe, seja na esfera municipal, estadual ou federal. Mas, ele comete um equívoco ao afirmar que esse fator faz cair por terra qualquer que seja a tentativa de fomentar a participação da sociedade. Na maioria dos casos, essa descrença em relação a atuação do poder público pode servir de estímulo para o incremento de vias de participação dos cidadãos, a fim de obterem a satisfação das suas demandas.

O momento de inflexão na dinâmica de ‘participação’ ocorre quando as diferenças sociais, sejam elas relacionadas às condições de vida ou de trabalho, se tornaram tão agudas que acabam ocasionando a eclosão de movimentos de ‘resistência’.

A questão da participação popular e dos movimentos sociais faz referência à problemática das classes sociais oriundas da sociedade capitalista. Na relação antagônica e contraditória que se estabelece entre as classes, os movimentos reivindicatórios, os movimentos sociais, as greves e a participação popular acabam sendo formas de expressão nessa busca por melhores condições.

2.4.1 Reforma do Estado e reconfiguração da esfera pública

Em 1988, foi promulgada a atual Carta Magna que deu azo à redemocratização do Brasil, após 25 anos vivendo sob os auspícios de um regime ditatorial. Por isso ela é o maior símbolo de uma história de sucesso, uma vez que marcou a transição de um regime autoritário, violento e intolerante para um Estado Democrático de Direito.

Ela foi um rito de passagem para a maturidade institucional do país. A CF/88 promoveu e ajudou a consolidar inegáveis avanços, a saber: no plano dos direitos fundamentais, centralizou a dignidade da pessoa humana e incorporou ao contexto político e jurídico do país as liberdades públicas, como as de expressão, reunião associação e direitos como devido processo legal e presunção de inocência. Outra contribuição de grande relevância foi no âmbito dos direitos sociais.

O artigo 6º da Constituição faz menção de modo genérico aos direitos sociais por excelência: direito ao trabalho, lazer, saúde e outros. Estes direitos, enquanto desdobramento dos direitos fundamentais, são prestações positivas de responsabilidade, direta ou indireta, do Estado, com peso de enunciado constitucional, que tornam possível a melhoria na condição de vida dos mais fracos. Estes direitos tem relação direta com o princípio da igualdade, uma vez que eles têm o potencial de equalizar as situações sociais marcadas pela desigualdade.

Entretanto, o exercício desses direitos sociais é determinado por processos sociais reais e que estão, na prática, subordinados às relações de força entre as classes. Assim, no capitalismo, o potencial econômico é o que direciona a relações do Estado e, deste modo, influi e condiciona a aplicação efetiva desses direitos. Daí a necessidade de admitir que os avanços legais representam apenas uma etapa no processo rumo a efetivação plena desses direitos, visto o caráter estrutural das situações de indigência e pobreza que parte da população brasileira vive.

O novo pacto social firmado, representado na Constituição através de seu caráter democrático, representou um avanço sem igual para Administração Pública, levando em consideração a bagagem histórica clientelista e patrimonialista que a mesma possui. Com a CF/88 a administração pública, conforme disposto no art. 37, passou a se estruturar segundo princípios que garantem o seu pleno funcionamento, a saber: legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade¹³.

As mudanças promovidas pela Constituição em nossa ordem jurídico-administrativa deveriam ter se estruturado ao longo da década de 1990. Porém esse potencial não foi atingido, pois foi iniciado um processo de desmonte do aparato social e administrativo estatal, que ainda não tinha se consolidado.

¹³ A eficiência também integra esse arcabouço principiológico. Contudo, ela somente foi inserida ao caput do art. 37 da CF de 1988, em 1998, através da Emenda Constitucional nº 19.

Para que as disposições constitucionais tivessem sido postas em prática necessário era que as elites nacionais tivessem se envolvido, na esfera econômica, reduzindo as taxas de exploração e, na esfera política, construindo mecanismos de controle social, bem como assegurando um investimento massivo do Estado no que se referia aos serviços públicos universais.

Em todos os aspectos (administrativo, político e social), as opções feitas pelos governos que se seguiram a promulgação da Constituição de 1988, foram em sentido contrário ao previsto na carta constitucional, sendo orientados não pela busca e realização do bem comum, mas sim pelo favorecimento do capital internacional e ainda a sujeição às políticas de ajustes para 'enxugamento' do aparelho do Estado estipuladas pelas agências internacionais.¹⁴

Em suma, temos que as mudanças introduzidas pela Carta de 1988 constituíram ganhos para a administração pública brasileira. Entretanto, o sentido de cada uma delas não foi concretizado em sua completude e isso acarretou problemas. No tocante à transição democrática do Estado¹⁵, levanta-se o exemplo

¹⁴ Na década de 1980 ocorreu a chamada crise do Estado de *Welfare State*, ficando também conhecida como crise fiscal, notadamente caracterizada pelo baixo crescimento econômico, bem como, pelo colapso fiscal do Estado, ocasionado pelo crescimento constante da despesa pública e a baixa arrecadação (receita) de recursos devido à crise do capitalismo. Nesse contexto o processo de globalização acentuou-se de maneira que os países em crise começaram a privatizar estatais e a promover a liberalização comercial buscando findar o déficit público (CARVALHO, 2009). Na América Latina, no final do anos 80, a crise do Estado de Bem Estar assumiu um viés mais dramático. Os países teriam que buscar maneiras de reduzir seu déficit público e ainda reformar suas economias de maneira que elas se voltassem para o mercado ou, caso contrário, ficariam atados à crise fiscal que, possivelmente, viraria uma hiperinflação. Com o início da crise, grande parte dos países adotaram políticas bastante severas de ajuste fiscal, porém o déficit era exacerbadamente elevado e isso impediu que os mesmos reestruturassem suas economias como era necessário. Esse panorama de crise na América Latina fez com que os países credores deliberassem sobre suas causas e possíveis soluções. Isso se deu em dois momentos, sendo que no primeiro, não houve uma nítida compreensão da magnitude da crise, vindo a ser considerada somente como um problema de liquidez. No segundo momento de avaliação dos fatores que ensejaram a crise, na metade da década de 1980, admitiu-se que a mesma deveria ser levada com mais seriedade, sendo necessário que, além do ajuste fiscal, ocorressem também reformas estruturais. O Consenso de Washington veio como um esquema de medidas que deveria ser adotado por aqueles países que quisessem reestruturar-se, válido ressaltar que suas 'orientações' tinham um caráter essencialmente liberalizante. As ideias básicas do Consenso de Washington exerceram influência nas reformas promovidas por muitos países, só que a forma como foram aplicadas e interpretadas mudou de acordo com as peculiaridades de cada nação. As recomendações originais elaboradas por Williamson prevaleceram por pouco tempo, pois significativas mudanças na esfera política e econômica internacional ocorreram, surgindo, ainda, novas condições no âmbito interno daqueles países em transição. Isso surpreendeu inclusive os proponentes do Consenso, que tiveram que procurar respostas mais condizentes com a realidade que se desnudava diante deles (NAIM, 2000).

¹⁵ Eli Diniz (1997, p.24) analisa o paradoxo referente à transição democrática brasileira afirmando que "se, por um lado, esse processo pode ser considerado bem-sucedido, na medida em que conduziu à implantação de um regime democrático pleno consagrado pela Constituição de 1988, por outro, a construção da nova ordem não se fundamentou em uma ampla e profunda renovação

dos Tribunais de Contas, especificamente os estaduais, que teriam avançado pouco no controle dos governantes, isso nos casos em que não estiveram vinculados a eles de forma patrimonialista.

Em 1989, desde o estado de exceção que vigorava, pela primeira vez o povo elegia diretamente seu representante. Fernando Collor de Mello governou somente por dois anos, mas foi em seu mandato que começou a ser delineada a onda reformista que anos mais tarde resultaria da reforma do Estado. Em 15 de março de 1990, com a posse do primeiro governo civil eleito, a sociedade brasileira começou a vivenciar uma nova realidade político-econômica.

Suas ações de governo foram, em sua maioria, orientadas pela ideia de Estado-mínimo e buscaram promover uma ‘modernização’ do Estado e da economia nacional através do incentivo à privatização, tendo sido criado um Plano Nacional de Desestatização. A política industrial adotada no período buscava atrair investimentos estrangeiros através do incremento das importações e da eliminação das barreiras tarifárias.

Essa reforma não tinha uma ‘filosofia’ definida e isso ficou evidente na reprodução e criação de padrões institucionais diversos. Ao mesmo tempo em que implementou o PND, avançou no processo de descentralização na gestão dos serviços sociais mediante a regulamentação da política de saúde, que tem como principal característica a presença do Estado, tanto na regulação como na produção dos serviços.

Na área social, outro elemento utilizado pelo governo Collor foi “a privatização da distribuição e bens e serviços” de caráter assistencial, importando em uma descontrolada transferência de recursos para entidades “filantrópicas”.

Fica claro que o governo de Fernando Collor não rompeu em nenhum nível com a herança institucional da década de 1930. O cenário geral de seu governo foi o dismantelamento dos mais diversos setores e políticas públicas e,

político-institucional. Como é sabido essa transição, caracterizou-se por um alto grau de continuidade no plano das elites e das instituições, persistindo traços do modelo estatista, entre os quais a hipertrofia do Executivo e a fragilidade do sistema partidário. Aspectos conjunturais ligados à modalidade de intervenção estatal tendo em vista o enfrentamento da crise exacerbariam a assimetria entre os poderes, estreitando as margens para o exercício de uma ação autônoma por parte do Legislativo. Através de uma dinâmica de realimentação recíproca, tal desequilíbrio contribuiria para a perda de credibilidade das instituições, reduzindo a legitimidade e a autoridade do governo em seu conjunto”.

ainda, a redução das atividades essenciais do Estado. A máquina federal foi contaminada por um sentimento coletivo de desconfiança e o funcionário público foi transformado em ‘bode expiatório’ pela opinião pública. A ironia da administração de Collor é que no intuito de combater o ‘Estado elefante’ e os marajás, seu governo acabou sendo marcado pela maior corrupção até então já vista no país.

É digno de nota que, Collor de Mello, para fazer cumprir as reformas que havia prometido, criou uma nova moeda, congelou as poupanças populares, taxou haveres financeiros e fez mudanças na máquina de governo. Em apenas um dia, editou 23 medidas provisórias, sete decretos e 72 atos de nomeação, que foram seguidos por diversas portarias ministeriais e instruções normativas autárquicas (COSTA, 2008).

Atualmente, em se tratando das mudanças relacionadas à economia, tais atos ainda ocasionam lides no Judiciário e, na época, a extinção de alguns órgãos que tinham missões relevantes e demissões nas mais diversas áreas causaram intensas discussões no seio da sociedade (COSTA, 2008). Acerca desse fato, Sergio de Azevedo e Aureliano de Andrade (1997, p.65) salientam que:

[...] como se pode constatar do açodamento, da improvisação e dos inúmeros equívocos jurídicos cometidos durante a “gestão Santana”, faltou à reforma não só uma concepção substantiva refinada, mas também um cálculo estratégico. Medidas foram adotadas simetricamente, atingindo indistintamente o setor público, sem considerar as condições efetivas de funcionamento de órgãos governamentais, seus papéis e seus distintos graus de eficiência.

Fica claro que não houve um lastro conceitual sólido, um planejamento sério, o conteúdo estratégico não era bem definido. Mas, mesmo diante de tais circunstâncias, consistiu em um amplo processo de reforma administrativa, ainda que com uma latente inversão dos fatores existentes (COSTA, 2008). Os resultados dessa implementação não poderiam ser outros:

[...] criou-se um clima de terror e negativismo no funcionalismo público que acelerou aposentadorias, desfalcando de recursos técnicos valiosos agências até então consideradas “ilhas” de modernidade dentro do setor público, como foi o caso da Receita Federal. Além disso, o desmantelamento da máquina pública federal – fenômeno hoje consensualmente reconhecido - foi agravado por outras medidas, como as que tendiam a fechar órgãos ou a cortar gastos como pessoal considerado desnecessário. Isto em muitos casos representou não o pretendido “corte de gorduras”, mas a amputação de atividades governamentais relevantes. (AZEVEDO e ANDRADE, 1997, p. 66)

A reforma do Estado, no governo Collor, perdeu lugar para as decisões judiciais que fizeram cair por terra algumas das iniciativas tomadas e também pelo próprio *impeachment* que ele sofreu. Sua reforma administrativa adquiriu contornos contrários àquilo que se classificaria como ideal.

A desestatização e a racionalização (eficiência) foram conduzidas de maneira equivocada. Com a crise em seu governo, Collor voltou a lançar mão da prática de concessões políticas a fim de cooptar apoios, para tanto, criou e desmembrou ministérios (COSTA, 2008).

Concorda-se com Lustosa da Costa (2008, p. 862) quando este assevera que a dita 'reforma' foi "movida a oportunismo neoliberal e constituída como uma empresa de dismantelamento do setor público [...] e em nada contribuiu para a garantia de direitos civis ou de direitos sociais básicos".

O governo seguinte, de Itamar Franco, adotou uma postura mais reservada em relação à reforma do Estado, buscando basicamente recompor os salários dos servidores que tinham sofrido uma expressiva redução no governo anterior. Não promoveu grandes modificações objetivando impedir que a base aliada deixasse de apoiá-lo, restringindo-se a prosseguir com o programa de privatização a que Collor tinha dado início (AZEVEDO e ANDRADE, 1997).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, a ideia de 'reforma' readquiriu força e foi encaminhado ao Congresso Nacional um projeto de reforma constitucional com o intuito de viabilizar as transformações que julgava serem necessárias. Abarcava, basicamente, as instituições e ainda inseriu o conceito de gestão, prática importada da iniciativa privada. Na realidade, esse seria o segundo estágio da reforma do aparelho do Estado.

Para além da retórica neoliberal, devemos manter em mente que a Reforma do Estado empreendida no governo de Fernando Henrique Cardoso tentou resolver apenas a questão do esgotamento financeiro brasileiro, oferecendo uma solução de natureza conjuntural a questões estruturais decorrentes do processo de extração e alocação de recursos.

Essas 'reformas' eram voltadas, essencialmente, para a privatização, ajuste fiscal, abertura comercial, liberalização dos mercados e ainda a melhoria da

racionalidade interna do aparelho estatal. O Plano Diretor de Reforma do Estado (PDRAE), elaborado por Bresser Pereira, revelava em seu conteúdo, através de sugestões de mudanças no aparelho do Estado, as políticas que eram carro chefe das reformas empreendidas por outros países nos anos de 1980 e que compõem as cartilhas de orientação das organizações multilaterais, quais sejam: flexibilização de controles, desestatização (privatização, publicização e terceirização), orientação para resultados e autonomização de agências públicas.

2.4.2 Por uma nova governança: participação social e cidadania

Pensar em *governança* não implica nem aspectos gerenciais, nem administrativos do aparelho do Estado (estes se relacionam com a *governabilidade*). A governança diz respeito ao modo como as políticas governamentais operam, incluindo questões referentes ao formato político institucional do processo de tomada de decisão, ao financiamento das políticas e ao alcance geral do programa.

Ao contemplar-se uma nova governança se está em busca de novos arranjos institucionais, novas formas de cooperação e articulação entre os indivíduos e o Estado. O que entra em questão é a capacidade governamental de promover políticas que satisfaçam as necessidades da população.

Nesse sentido, é inconteste que a abertura do *locus* de participação pode propiciar um maior êxito na persecução de respostas para as demandas sociais, estreitando a comunicação entre o governante e o governado, fornecendo ainda novos patamares para a tomada de decisões, fortalecendo, por fim, a gestão pública e promovendo a expansão da *cidadania ativa* (NOGUEIRA, 2004).

Na Teoria Geral do Estado, a cidadania é entendida no contexto de análise do elemento 'povo', que enxerga o indivíduo como parte do Estado e de onde decorre o vínculo de nacionalidade, deste modo todo cidadão não é nada mais nada menos do que um nacional que integra o povo pertencente a determinado território, estando sob a jurisdição dos poderes públicos existentes.

Andrade (1993, p.28), analisando esse discurso de natureza jurdica, dita que a cidadania é concebida como mero atributo cedido ao indivíduo, pelo Estado. A nacionalidade é admitida, para todos os casos, como uma condição para

a existência da cidadania. É uma cidadania nacional que, uma vez atribuída ao indivíduo, ele terá pela vida toda. Ela segue sua exposição que essa cidadania:

“[...] é desprovida de qualquer de qualquer potencialidade instituinte. Daí porque, concebendo a cidadania apenas como instrumento de regulação da participação política dos indivíduos na sociedade, delimitando o seu lugar social, o discurso jurídico da cidadania além de monólogo [...] é autoritário. Ao aprisionar conceitualmente a cidadania como categoria estática e cristalizante [...] dogmatiza o seu significado, reduzindo-o a um sentido unívoco. Nessa perspectiva, esvazia-se sua historicidade, neutraliza-se sua dimensão política em sentido amplo e sua natureza de processo social dinâmico e instituinte. Promove-se, enfim, uma forçosa redução de sua complexidade significativa, de modo a impedir a tematização dos componentes democráticos-plurais do discurso da cidadania, reduzindo-o a um sentido autoritário”

É necessário pontuar que a cidadania se tornou um dos principais temas de discussão na agenda política nacional a partir do processo de redemocratização do país. Nesse sentido, Gohn (1997, p. 302) afere que:

[...] nesse processo, observa-se o desenvolvimento e outra concepção na sociedade brasileira, a de cidadania, tratada agora não apenas como categoria individual mas também coletiva. Trata-se da cidadania mais ampliada, não restrita apenas aos aspectos jurídicos-formais.

Face ao colocado, ressaltamos que a cidadania, na condição de elemento basilar do Estado Democrático de Direito, deve ser compreendida de forma mais ampla do que a mera titularidade de um direito. Ela deve ser entendida aliada aos demais fundamentos democráticos (dignidade da pessoa humana, pluralismo político, direitos políticos) com o fito de concretizar, conforme o disposto no art. 3º da CF, os objetivos de uma sociedade solidária livre e justa, assegurando assim o desenvolvimento nacional, redução das desigualdades sociais e regionais, erradicação da pobreza e da marginalização, promovendo, deste modo, o bem da coletividade, sem qualquer preconceito de raça, cor, sexo, idade, religião ou qualquer outra forma de discriminação.

A CF/88 ampliou significativamente o rol de direitos e garantias fundamentais do homem e, conseqüentemente, as garantias necessárias para que estes fossem devidamente resguardados. Percebe-se, com isso, os direitos de cidadania e sua efetivação possuem como pressuposto o exercício dos direitos fundamentais e das suas garantias que “com a conseqüente ampliação da referida categoria, passa a englobar os direitos fundamentais de cunho libertário, político, social, coletivo e difuso” (SILVA, 2009, p. 61).

Além de ampliar os direitos de cidadania, também deu margem ao surgimento de novos espaços de participação da sociedade civil no que se refere ao governo, quais sejam as audiências públicas e os conselhos gestores. Além disso, expandiu os mecanismos de participação direta (plebiscito, referendo e iniciativa popular).

Sob essa perspectiva trazida pela Constituição podemos falar na existência de uma *cidadania ativa*, onde a interação popular nesses novos espaços de participação política, vai aliar-se ao modelo de representação política tradicional, contando com a participação direta da população para que assim possam ser concretizados os direitos fundamentais.

Silva (2009) denomina essa *cidadania ativa* como *cidadania participativa*, onde, conforme ela explica, a noção de cidadania supera o voto enquanto elemento dominante (democracia puramente representativa). Tal percepção de cidadania não só se coaduna, como também legitima as ações dos movimentos sociais e ONGs no contexto jurídico-político brasileiro.

Desde então foram elaborados vários conceitos (não jurídicos) paradoxais de cidadania, desde a *cidadania concedida* de Sales (1994), ou a *cidadania regulada* de Santos (1987). Há quem fale em uma *não cidadania* e esta teria sua gênese nas próprias condições estruturais, tanto as institucionais quanto as de cunho político-culturais, oriundas da influência massiva do modelo de dominação patrimonialista burocrático no processo de formação do Estado e da sociedade brasileira.

A superação dessa herança acaba se constituindo como uma condição *sine qua non* quando pensamos em viabilizar os princípios republicanos e democráticos necessários à promoção da cidadania. Nas últimas duas décadas, têm emergido novos sujeitos sociais e novas práticas políticas tem se estabelecido, e estas acabam servindo de indicador para um quadro mais fecundo no que se refere à construção do espaço público no Brasil.

Ao contrário do que inicialmente possa parecer, democracia participativa e atuação estatal eficiente não são excludentes, mas sim complementares. Defende-se que aqueles governos que asseguram a participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas tornam-se muito mais eficientes do que poderia ser uma equipe de tecnocratas insulados frente à população.

Porém, ressalvas devem ser feitas. A participação cidadã enquanto uma prática se depara com uma ordem de limitações que devem ser levadas em conta. Dentre elas, temos o fato da participação resultar em um 'ônus' que o cidadão pode não estar disposto a suportar, devendo-se isso, principalmente, pela falta de engajamento nos assuntos públicos. Os indivíduos não encontram os estímulos necessários para exercerem participação social.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu, em seu texto, um princípio de descentralização e participação da comunidade na definição das políticas públicas referentes ao planejamento urbano, previdência, saúde, assistência social e proteção aos direitos das crianças e dos adolescentes¹⁶.

Eis aí o precedente legal para a criação dos conselhos gestores de políticas públicas. Eles já são uma realidade e a ideia é que, os representantes da sociedade civil e os do governo, firmem diálogo a fim de estabelecer um consenso na formulação e implementação de políticas públicas nas áreas supra mencionadas.

A sociedade civil deixar de ter o poder somente de opinar, com a partilha de poder, ela passa a decidir. Percebe-se que a Carta Magna de 1988 acabou incorporando novos elementos surgidos na sociedade, o estabelecimento de uma nova cultura política, abrindo assim espaço para a democracia participativa (SANTOS, 2005) (BENTO, 2003).

Nesse contexto, de surgimento de novos sujeitos e de cidadania ativa, temos um exemplo palpável de democracia participativa, de desenho institucional: do Orçamento Participativo. Ele foi implementado, de forma pioneira, em Porto Alegre em 1989 na gestão de Olívio Dutra (PT). Desde então ele tem servido de modelo a ser seguido não somente no Brasil, mas em vários outros países do continente americano, da Europa, da Ásia e da África.

¹⁶ Art.29, XII, art.194,VII; art.198; art.204, II e art. 227 § 1º e 7º

3 PARTICIPAÇÃO E O PODER LOCAL: a experiência do Orçamento Participativo

3.1 Considerações preliminares

Na atual configuração político-administrativa, o orçamento público exerce papel fundamental no que diz respeito ao controle democrático das políticas públicas. A Constituição Federal fixou metas e princípios que norteiam e definem os caminhos a serem percorridos pela nação e, o orçamento/ planejamento público tem como objetivo viabilizar a concretização dos mesmos. Para tanto, a participação popular tornou-se fator decisivo na forma como o Estado brasileiro é administrado.

O orçamento público pode ser definido como o instrumento que vai tornar possível o planejamento e a execução das finanças públicas. Hodiernamente, esse conceito relaciona-se, basicamente, com a relação entre a previsão da Receita e a fixação da Despesa Pública, durante um espaço de tempo pré-determinado em lei.

O orçamento nem sempre possuiu esse sentido. Atualmente ele é marcado por técnicas e uma racionalidade que outrora não existiam. Suas origens remontam ao período de transição do mercantilismo para o liberalismo e, nesse contexto, ele estava vinculado às necessidades da burguesia e suas reivindicações, uma vez que esta classe buscava as limitações do poder do Soberano, posto que este era detentor do poder absoluto, o que levava a uma recorrente confusão entre o que era a vontade do rei e o que de fato era o próprio ordenamento jurídico vigente.

No período histórico mencionado não haviam os Estados Nacionais, portanto a construção das relações políticas, militares, econômicas e sociais começava e terminava nos feudos. As relações de suserania e vassalagem levavam a uma cadeia de interdependência, onde coisas como segurança, alimento, moradia eram asseguradas através do 'escambo' entre o servo e o senhor feudal e entre o senhor feudal e o Rei. Para tanto, este último cobrava tributos do senhor feudal. Havia a cobrança de uma taxa fixa, pelo uso da terra, e outras taxas adicionais que iam sendo fixadas de acordo com a vontade e as necessidades do rei (MAIA, 2013).

Contudo, houve uma significativa alteração nessa realidade quando começou a ser exigida a permissão dos principais vassallos do Rei para a instituição de tributos adicionais, impedindo que o monarca os instituísse arbitrariamente. A partir daí, para criar tributação, seria necessário que o ato de instituição do tributo fosse de natureza extraordinária (e essencial) e, contasse com o a permissão dos principais vassallos, que se reuniam em conselhos para discutir e assim poder autorizar a criação de novo tributo.

Feita a devida digressão acerca das suas origens¹⁷ temos que, atualmente, o Orçamento é o mecanismo que a Administração utiliza para gerenciar as despesas e receitas públicas, permitindo assim uma organização na gestão das finanças públicas, bem como na adequada aplicação dos recursos públicos. Ele se estabeleceu como um verdadeiro instrumento de atuação estatal. O período de transformação pelo qual o país passou na década de 1980 trouxe novos valores e abriu caminhos para novas práticas.

Nesse contexto insere-se o Orçamento Participativo que, se adequadamente utilizado, vai ampliar e aprofundar a democracia e desenvolver a cidadania, na medida em que institui um melhor controle social sobre o Estado, reduzindo as práticas clientelistas, elevando a coparticipação entre Estado e sociedade e, no decorrer do seu desenvolvimento, vão sendo aprimoradas as regras concernentes à deliberação, discussão e acompanhamento orçamentário das prioridades que foram pactuadas com o governo.

Fato é que, o Orçamento Participativo concede ao governo a oportunidade de divulgar as condições financeiras em que se encontra bem como os eventuais problemas operacionais existentes e seus planos e prioridades pré-fixadas. Isso permite à população reivindicar, protestar com base em informações objetivas. É da dinâmica dessa relação entre o governo e sociedade que deve sair a proposta orçamentária municipal.

3.2 A prática orçamentária e seus marcos jurídicos

O orçamento já não é mais um mero documento de previsão de despesas e receitas, ele passou a ser um documento dinâmico de uso do Estado, para que assim ele possa intervir e dirigir os rumos, as prioridades da sociedade.

¹⁷ Com base em Neto (2009), Gontijo (2013) e Maia (2013).

A crise do Estado Bem-Estar Social a partir dos anos 70 é um marco na forma como o orçamento é enxergado. Na construção dessa nova forma de conceber as receitas e despesas públicas, a saúde financeira do Estado é mantida através de dispositivos legais, tal como a Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101/00. No Brasil o orçamento público ganhou a condição de orçamento-programa, integrado aos sistemas de contabilidade pública graças à Lei nº. 4.320 /64 e à lei complementar citada.

Em suma, o orçamento público no Brasil abarca a elaboração e execução de três leis: o Plano Plurianual ("PPA"), a Lei de Diretrizes Orçamentárias ("LDO") e a Lei de Orçamento Anual ("LOA"), que conjuntamente dão respaldo ao planejamento e execução das políticas públicas de cada município, estado, do Distrito Federal e da União. Com a Carta Magna de 1988, o financiamento das políticas sociais do governo passou a integrar o ciclo orçamentário¹⁸ do qual o PPA, a LDO e a LOA fazem parte. A LDO vai definir regras, limites e prioridades do orçamento, já a LOA tem como objetivo fazer a previsão do volume de recursos disponíveis e estabelecer como os mesmos serão distribuídos. (CGU, 2012).

Outro mecanismo legal que se aplica às práticas orçamentárias na Administração Pública é a Lei de Responsabilidade Fiscal. A Constituição Federal de 1988 trazia em seu art. 163 que "lei complementar disporá sobre: I. finanças públicas; [...]". Em consonância com esse artigo, em maio de 2000, foi publicada a lei complementar 101 (LRF).

Com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO municipal passou também a dispor acerca: a) equilíbrio entre receitas e despesas; b) critérios e forma de limitação de empenho a ser efetivada; c) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos programas financiados com recursos do orçamento; d) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas privadas; e) metas fiscais, que constarão de anexo próprio, onde serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas

¹⁸ No Brasil, esse ciclo orçamentário pode ser resumido da seguinte maneira: o Poder Executivo tem a responsabilidade de elaborar o Plano Plurianual (PPA) e apresentá-lo ao Poder Legislativo para que o mesmo possa apreciá-lo e, se necessário for, os parlamentares poderão sugerir modificações no conteúdo do plano. Feita a apreciação do PPA, o Executivo apresentará a LDO, contendo as metas e propostas e o Legislativo deverá analisá-lo e sugerir modificações. Com a LOA ocorrerá a mesma dinâmica entre o Executivo e Legislativo. Superada essas etapas, o orçamento aprovado será executado e sofrerá controle, tanto pela avaliação da execução, como o controle das contas.

e despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para três exercícios, ou seja, aquele que se refere e aos dois seguintes, denominado Anexo de Metas Fiscais, acompanhado de demonstrativos; f) riscos fiscais, que constarão de anexo próprio, denominado Anexo de Riscos Fiscais (ARF), onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, no qual se informará as providências a serem tomadas, caso se concretizem. Geralmente esses riscos são representados por grandes demandas judiciais que poderão culminar em significativas indenizações a serem pagas pelo Município.

Ela tem como base a responsabilidade que os gestores públicos devem ter em se tratando do dinheiro público, oriundo dos tributos pagos pelos cidadãos e que uma vez arrecadados passam a compor os cofres públicos. O dispositivo legal em questão possui como princípios norteadores o planejamento, a participação da sociedade e a transparência no que se refere aos gastos. Em seu art. 1º, a LC nº 101/00 estabelece que:

Art. 1º: Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal...

§ 1º ...

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam à União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

§ 3º Nas referências:

I – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

- a) o Poder Executivo, o Poder Legislativo, neste abrangidos os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Ministério Público.
- b) b) as respectivas administrações diretas, fundos,
- c) autarquias, fundações e empresas dependentes;
- d) II – a Estados entende-se considerado o Distrito
- e) Federal;
- f) III – a Tribunais de Contas estão incluídos: Tribunal
- g) de Contas da União, Tribunal de Contas do Estado
- h) e, quando houver, Tribunal de Contas dos Municípios
- i) e Tribunais de Contas do Município.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao fixar como condição prévia a participação popular e a realização de audiências públicas na fase de elaboração e discussão da LDO E LOA, promove e estimula a prática do Orçamento Participativo. Quando o orçamento é discutido com a população, há a possibilidade de fazer crescer a receita própria municipal Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU), Imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), Impostos sobre transmissão inter vivos, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis (ITBI), taxas e contribuição de melhoria, isso porque a concretização dos

programas/políticas que incorporam as demandas apresentadas pela população dependem da arrecadação de impostos feita pelo município, que vão formar a receita municipal, e esta, por sua vez, é dependente da legislação tributária aprovada a cada ano pela Câmara de Vereadores. Essa lógica se aplica especialmente em relação ao IPTU, ao ITBI e taxas (CGU, 2012).

Ao se discutir previamente o orçamento junto à população é fomentado o seu envolvimento, aumentando assim o nível de responsabilidade não só pelo pagamento dos impostos, mas também da fiscalização do que foi ou deixou de ser realizado pelo administrador público. Quanto menor o município, mais fácil esse processo vai se estabelecer, uma vez que os espaços de circulação são menores e a relação entre governo e população é mais próxima.

A maioria da população não tem noção do quão importante a Câmara Municipal é para o processo de aprovação e posterior execução¹⁹ do orçamento. Diz-se que a Câmara tem a palavra final no que se refere à definição do Orçamento, porque ela pode mudar as prioridades fixadas pelo Executivo, podendo estabelecer outras, sob a condição de não aumentar a despesa total prevista.

Em outras palavras, o Legislativo pode alocar os recursos que o Executivo tinha destinado para determinado aspecto do orçamento em outras atividades ou projetos que julgue pertinentes. Ele pode também diminuir as receitas (IPTU, ITBI, ISS, taxas) ao desaprovar as reformas tributárias propostas pelo Executivo.

Eis a razão pela qual a comunidade deve atuar em conjunto com o legislativo, participando o tanto quanto for possível, para que assim o orçamento municipal possa contemplar suas demandas e as receitas necessárias para concretizá-las. A viabilização dessas receitas tributárias depende da participação, do acompanhamento dos projetos de reforma tributária que estão tramitando no Legislativo.

¹⁹ Na fase de execução do orçamento (a LRF exige que seja observado, no decorrer de todo o exercício fiscal, o equilíbrio entre receita e despesa) e na fase de apresentação de relatórios, as metas da LDO, ao fim de cada ano, devem ser acompanhadas pelo Executivo e pelo Legislativo. Isso porque permitiria ao Executivo, no término dos meses de maio, setembro e fevereiro, fazer uma avaliação das metas e, em audiência pública na Casa Legislativa,

A Prefeitura Municipal, para tornar isso possível, tem que se organizar de modo a concretizar a transparência pública do orçamento e das propostas de receitas tributárias para assegurar sua aprovação na Câmara. Uma administração democrática e que prima pela transparência de seus atos, para contar com a confiança da sociedade, tem que mostrar o que vai fazer e de onde virão os recursos necessários para tanto. Isso motivará a população a pagar seus impostos e o fará de forma mais consciente.

A relação entre a sociedade e o Executivo e o Legislativo, a forma como eles interagem poderá ser melhorada com a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que ela, além de estimular a participação da população, institui um maior nível de transparência na gestão governamental através da divulgação das prestações de contas e dos relatórios de gestão. As informações e dados que constam nos relatórios exigidos tornam possível uma avaliação aprofundada da atuação do Executivo e Legislativo no que se refere à gestão fiscal, sem deixar de mencionar que esses mesmos dados acabam fixando parâmetros e metas para a administração pública municipal.

3.3 O Orçamento Público enquanto instrumento auxiliar no planejamento urbano municipal

O processo de transformação pelo qual o país passou nas últimas duas décadas teve como uma de suas várias características o fortalecimento dos municípios. Com o tempo, as reivindicações e lutas travadas pelos diferentes setores da sociedade originaram novos conceitos acerca do desenvolvimento e da necessidade de planejar o futuro das cidades e adotar medidas que permitam seu crescimento equilibrado.

Em outras palavras o que houve foi que, a partir da década de 1980, iniciou-se um processo de descentralização política no Brasil. No momento em que o município passou a ser reconhecido como um ente do pacto do federativo foram-lhe atribuídas certas competências referentes às políticas sociais, instaurando assim uma nova dinâmica na forma como as questões sociais e as políticas a elas referentes eram geridas. Além disso, foi estabelecida uma nova forma de relacionamento entre as elites locais e o governo central. Como fruto desse

processo de fortalecimento da instância municipal foi sancionado o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01)

Mas antes disso, na década de 1960, já existia uma luta pela reforma urbana. Nessa fase a bandeira defendida pelos segmentos progressistas da sociedade era a da questão fundiária. Eles buscavam a realização da Reforma Agrária no campo, conforme o previsto no plano de reformas estruturais elaborado no governo de João Goulart. Em 1963, o Instituto dos Arquitetos do Brasil apresentou ao Congresso Nacional uma proposta que versava sobre reestruturação urbana, porém, com o golpe de 1964 instituiu-se um governo autoritário e isso impediu a análise das propostas. Nas décadas de 1970 e 1980 a questão da reforma urbana voltou à pauta de discussões, pois o momento era favorável.

O país lentamente estava abrindo suas portas novamente e os movimentos sociais, gradualmente, reconquistavam espaço e relevância na política nacional e nessa fase suas reivindicações se apresentavam como direitos, cuja finalidade era a de:

reverter as desigualdades sociais com base em uma nova ética social, que trazia como dimensão importante a politização da questão urbana, compreendida como elemento fundamental para o processo de democratização da sociedade brasileira. Nesse período, a Igreja Católica deu uma grande contribuição nesse sentido ao lançar o documento “Ação Pastoral e o Solo Urbano”, no qual defendia a função social da propriedade urbana. Esse texto foi um marco muito importante na luta pela reforma urbana. A essa altura, o panorama urbano brasileiro já era outro. Marcadas por um êxodo rural altíssimo entre 1940 e 1991, quando a população urbana passou de 31,2% a 75% do total da população nacional, as cidades brasileiras cresceram desprovidas de infraestrutura mínima. (SAULE JR; UZZO, 2009, p. 259)

Diversas foram as consequências, dentre elas a mais perversa foi a segregação espacial entre os bairros, onde a parte periférica das cidades passou a ser tratada com descaso, se expandindo e crescendo sem qualquer controle e carente de condições dignas de moradia.

Foi em 1988, com a Constituinte, que a reforma urbana voltou concretamente à pauta de discussão do poder público. Três anos antes tinha sido criado o Movimento Nacional pela Reforma Urbana e foi no momento da Assembleia Nacional, espaço que ficou marcado por lutas e articulações de demandas pelos setores populares, que o MRNU encontrou a oportunidade para discutir a questão urbana.

O MRNU promoveu e coordenou arenas de discussão e participação popular em todo o país durante a Constituinte de 1988, o que estimulou a formação de um grupo heterogêneo, que tinha integrantes das mais diversas áreas de estudo do campo urbano. Nesse processo ocorreram reuniões que contaram com a presença de variados movimentos e entidades profissionais, sindicatos, organizações não governamentais e outras organizações da sociedade civil²⁰ (SAULE JUNIOR; UZZO, 2009).

As entidades ora mencionadas avocaram para si a função de conceber uma proposta de lei que ganharia tutela constitucional, buscando promover mudanças no perfil excludente dos municípios brasileiros, tão marcados pela precariedade na prestação de serviços e na implantação de políticas públicas de saneamento, habitação, transporte, etc. Dada a heterogeneidade que marcou esse grupo, o conteúdo da proposta formulada foi considerado amplo e avançado.

Á guisa de esclarecimento, a reforma urbana é aqui considerada como uma nova ética social, que repudia a cidade como meio de obtenção de lucros para alguns poucos em troca da pobreza da maioria. Ela é uma forma de denúncia da desigualdade social, pois leva em consideração a segmentação da cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres. O reformismo urbano, nos moldes do Movimento de Reforma Nacional Urbana, reprovava a segregação espacial, essencialmente excludente, a que os habitantes estão submetidos (SAULE JUNIOR; UZZO, 2009).

Esse movimento inaugurou no Brasil um projeto que exigia mudanças nas formas de pensar a cidade. O debate foi politizado em tal proporção que transcendeu os limites da questão urbana, para contemplar questionamentos acerca da realização da justiça social e igualdade. Os principais pleitos da reforma urbana se firmaram: a) direito à cidade b) gestão participativa e democrática das cidades c) condições dignas a todos os habitantes do município e d) garantia de justiça social.

Essas lutas, essas demandas da sociedade civil organizada resultaram na inclusão de um capítulo dedicado à política urbana (art. 182 e 183) na

²⁰ Fizeram parte a Federação Nacional dos Arquitetos, Federação Nacional dos Engenheiros, Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), Movimento dos Favelados, Associação dos Mutuários, Instituto dos Arquitetos, Federação das Associações dos Moradores do Rio de Janeiro (FAMERJ), Pastorais, movimentos sociais de luta pela moradia, entre outros.

Constituição Federal de 1988, que posteriormente foram regulamentados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01). A citada lei estabelece as diretrizes gerais da política urbana, como os municípios devem executá-la. Segundo o Estatuto da Cidade, o fim da política urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da prioridade urbana. Burnett (2005, p.7) assevera que o Estatuto da Cidade, ao exigir a participação popular, tem como objetivo

[...] reformular os processos decisórios sobre os destinos da cidade, até aqui circunscritos às camadas de alta renda e aos técnicos de planejamento urbano, os primeiros incapazes de ver mais além que seus próprios interesses imediatos, os segundos, reféns de uma visão de mundo imposta pela dominação política-econômica.

Fica claro que a Lei nº 10.257/01 busca instituir um modelo de desenvolvimento, com a participação popular, a ser adotado pelas cidades sendo resguardadas, contudo, as peculiaridades político-institucionais de cada uma. O art. 2º da lei estabelece as diretrizes gerais e dentre elas destacam-se: o desenvolvimento sustentável, a gestão democrática das cidades e o planejamento do desenvolvimento das cidades. Destaca-se, especificamente, a que prima pela gestão democrática.

O alargamento dos espaços de participação, através, principalmente da mobilização da comunidade e de suas instâncias de representação, é uma premissa legal que vincula a administração pública municipal em se tratando da formulação, execução e acompanhamento dos planos e programas voltados à promoção do desenvolvimento urbano.

Neste contexto, mecanismos que orientem o planejamento e estimulem o desenvolvimento das cidades ganham maior relevância. Como exemplos mais notórios citamos o Orçamento Participativo e o Plano Diretor. Este último é definido pelo Estatuto da Cidade (art. 40) como o “instrumento de desenvolvimento e expansão urbana”. Ele é a base do planejamento do município, sendo de sua competência articular a variedade de políticas públicas existentes, fazendo com que elas acabem convergindo no mesmo sentido.

Ele não é um plano de governo e, portanto, não deve ser entendido como um instrumento de legitimação da vontade, da visão do prefeito. Seu conteúdo deve ser uma tradução das necessidades da população, de seus anseios em relação ao desenvolvimento do município. Deste modo, sua elaboração deve se dar através de

um processo de efetiva participação dos variados segmentos da sociedade civil e iniciativa privada, permitindo que a pactuação das bases do planejamento urbano municipal ocorra democraticamente.

A cada dez anos a Lei do Plano Diretor deve passar por uma revisão e as leis orçamentárias (Lei Orçamentária Anual, Plano Plurianual e Lei de Diretrizes Orçamentárias) devem incorporar em seu conteúdo as prioridades e diretrizes definidas.

Diversos municípios escolheram vincular o Orçamento Participativo a outros processos de planejamento da cidade, inovando e estimulando o fortalecimento do próprio OP. Essa vinculação se dá de dois modos distintos. Naqueles municípios que possuem Planos de Desenvolvimento, e aonde o OP veio depois da aprovação desses planos, o Orçamento Participativo acaba sendo inserido no Plano de Desenvolvimento Sustentável, no Plano Diretor e no Plano Diretor Físico.

Em várias cidades²¹ o OP se estabeleceu como um instrumento de implementação seletiva dos planos de desenvolvimento. Com o propósito de facilitar essa vinculação, cabe ao município educar e promover o treinamento dos membros do Orçamento Participativo sobre o conteúdo e o contexto desses planos. Isso é essencial porque, durante a etapa de avaliação técnica dos projetos solicitados, os técnicos municipais têm que analisar se as demandas são compatíveis com os planos existentes (UN-HABITAT, 2004).

Nos municípios onde não existe nenhum plano de desenvolvimento urbano e estratégico ou onde os planos, apesar de existirem, são ultrapassados e perderam sua aplicabilidade, o Orçamento Participativo vai ser o primeiro passo rumo ao planejamento participativo da cidade. Subsequente a elaboração desses planos de longo prazo, as demandas e preocupações da população a ele são incorporadas. Essa segunda situação é a mais recorrente no Brasil (UN-HABITAT, 2004).

²¹ Conforme dados coletados pela ONU (UN-HABITAT), no final da década de 1990, no Peru começaram algumas experiências precoces, como por exemplo em Villa El Salvador (350.000 hab.), cidade situada nos arredores de Lima, e Ilo, pequena cidade rural com 63.000 hab. Leis nacionais publicadas em 2003 tornaram o Orçamento Participativo obrigatório, tanto no nível regional como no municipal.

A missão de planejar e promover o desenvolvimento não é exclusiva do prefeito. Todos os que, de algum modo, influem na realidade local devem dar a sua contribuição. Tanto o Orçamento Participativo, como o Plano Diretor precisam ser construídos a partir de um processo que gere um pacto em torno das propostas que representam, em sua essência, as demandas da sociedade.

Fica claro, portanto, que são os cidadãos, em primeiro lugar, que participam desse processo²². Se o papel do cidadão for central, a capacidade de ordenação e integração do governo municipal deve ser avaliada. Isso porque é responsabilidade do poder público criar uma rede integrada de participação que permita a conexão entre os diversos canais e espaços de debate e, especialmente, planos de desenvolvimento de longo prazo e de Orçamento Participativo.

3.4 A gênese do Orçamento Participativo e seu perfil institucional

O contexto sociopolítico do país sempre contou com a atuação marcante dos movimentos sociais urbanos e isso ficou mais evidente a partir da década de 1980 (GOHN, 1997). Nesse período, urgia a necessidade de mudar a forma através da qual o Estado estava acostumado a intervir na sociedade, bem como modificar o viés regressivo das políticas sociais.

O nítido recrudescimento da questão social desnudava problemas que iam muito além de uma mera crise econômica, e que estavam associados à falta de eficácia e eficiência das políticas sociais implementadas, revelando ainda falhas de gestão da coisa pública (essencialmente centralizadora e vertical).

A criação de instituições que promovessem a reestruturação dos processos de tomada de decisão tornou-se um imperativo para que a redemocratização do país fosse possível. Para tanto, necessário seria estimular a sociedade a adentrar as arenas de discussão e, por conseguinte, participar do processo de formação da agenda social.

²² Quem vai servir de elo entre as perspectivas de curto e longo prazo serão os delegados do Orçamento Participativo e os membros do conselho e os representantes comuns ao Plano Diretor e ao OP. Citando Porto Alegre (RS) como exemplo, verificamos que, os conselheiros do Conselho de Orçamento Participativo são, simultaneamente, representantes (mas não são os únicos) do Conselho do Plano Diretor Urbano. Isso torna possível que eles lidem com as demandas imediatas ao debater o futuro da cidade, ao mesmo tempo em que conduzem as discussões sobre o Plano Diretor dentro do processo do Orçamento Participativo.

Essa busca pela redemocratização teve como consequência, dentre outras, a inserção de dispositivos na Carta Constitucional de 1988 que estimulavam a participação do cidadão no processo nas instâncias de decisão, como já foi outrora salientado.

A Constituição de 1988, além de estimular a abertura dos canais de participação, descentralizou as decisões políticas, uma vez que promoveu reformas que tornaram os estados e municípios mais autônomos (administrativo e financeiramente) permitindo a eles assumir a execução das políticas públicas.

Daí que, tanto a participação como a descentralização, passaram a constituir pilares da gestão pública orientada pelos princípios da democracia, posto que, uma vez observados, eles levariam ao desenvolvimento de uma administração pública eficiente e transparente e mais atenta às demandas sociais.

Um dos desdobramentos desse processo de abertura do *locus* de participação foi o surgimento do Orçamento Participativo. Ele tem como pressuposto a utilização de uma técnica chamada de 'Orçamento Programa', onde os fins são associados aos meios, dando origem a planos, que serão utilizados na tomadas de decisões relativas ao orçamento, capazes de serem concretizados, com um nível maior de viabilidade.

Isso, é claro, aliado às ideias de participação da sociedade e associativismo. Assim há um estímulo do controle social e da uma fiscalização dos gastos feitos pelo governo, o que acaba dificultando a possibilidade de atos de corrupção. O Orçamento Participativo, enquanto processo de participação comunitária, tem por base três princípios, de acordo com Fedozzi (1998, p.4):

- α) regras universais de participação em instâncias regionais e regulares de funcionamento;
- β) Um método objetivo de definição dos recursos para investimentos referentes a um ciclo anual de orçamento do Município;
- χ) Um processo decisório descentralizado tendo por base a divisão da cidade em regiões orçamentárias.

Para Santos (2002), o Orçamento Participativo pode ser considerado como uma forma embrionária de 'democracia redistributiva'. Para ele, o caráter democrático seria fruto, dentre outras coisas, da possibilidade de participação de todos os cidadãos nas assembleias do OP, não sendo a ninguém atribuído qualquer tipo de status diferenciado (seja o participante, indivíduo ou alguma organização

envolvida). Essa mediação da participação vai assegurar às decisões políticas, legitimidade democrática.

O mencionado caráter redistributivo seria resultado da metodologia e critérios (objetivos e transparentes) empregados na alocação dos investimentos. Ocorre também um duplo processo de democratização que favorece a redistribuição dos recursos, uma vez que o OP estimula a abertura das discussões referentes ao orçamento, incluindo o cidadão no processo decisório ao mesmo tempo em que democratiza a utilização dos recursos públicos entre as diversas áreas/regionais do município, de acordo com as decisões tomadas.

Essa redistribuição é uma decorrência do processo de deliberação, a partir da participação popular, do orçamento público municipal. Ressalta-se que as áreas mais pobres, carentes de investimentos e de serviços públicos de qualidade tendem a sere aquelas que mais participam e se engajam nesse processo de discussão e decisão.

A natureza dual desse processo, ao mesmo tempo participativo e deliberativo, aliada a elementos que comprovam a carência territorial acabam, em tese, fazendo com que o Orçamento Participativo redistribua os recursos previstos em sua dotação.

Moraes (2008) assevera que, essa redistribuição pode ser mais efetiva se os critérios de participação popular combinados forem objetivos e especificarem, claramente, as carências de cada uma das regiões em que o município estiver dividido. A não adoção de tais critérios implicaria no abandono do princípio redistributivo que, por sua vez, ocasionaria uma latente limitação do potencial democratizante que reveste a ideia do OP.

Dito isso, no que se refere às administrações municipais, as principais experiências de participação popular aconteceram no Brasil a partir da década de 70. Em 1978 algumas cidades como Lajes (SC) e Boa Esperança (ES) criaram uma relação entre prefeitura e população, que apresentava indícios de orçamento participativo, porém não era chamado desta forma. Isto estimulou muitas outras cidades a criarem organizações como associações de bairro, amigos de bairro, de moradores, etc. A partir daí, a população passou a ter oportunidade de participar nas decisões referentes aos gastos.

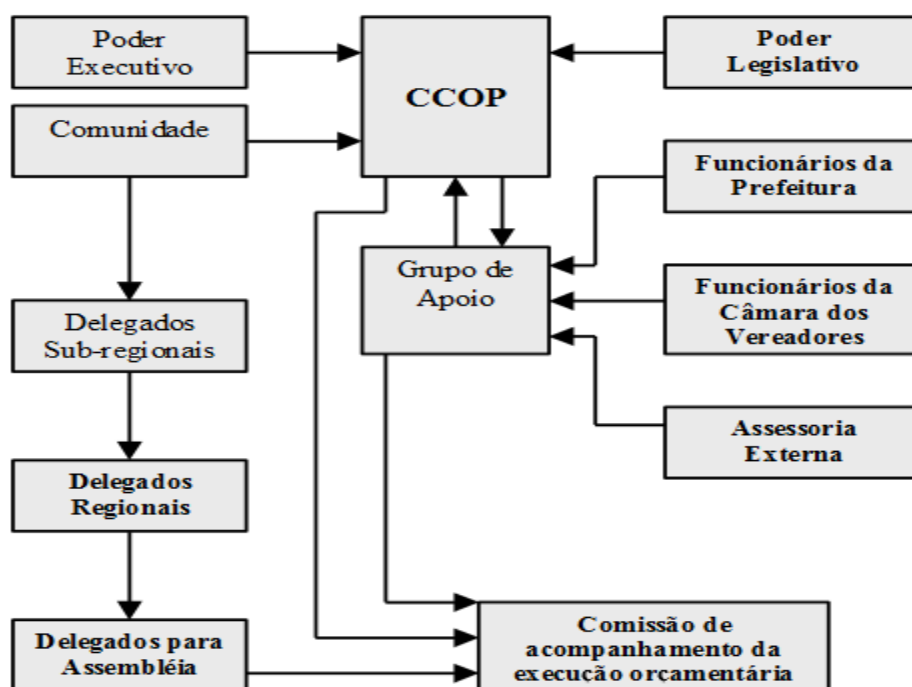
Essa noção de um planejamento feito com a participação da sociedade foi aceita de tal modo que o Partido dos Trabalhadores (PT), com base na mesma, elaborou o projeto do Orçamento Participativo, objetivando assim proporcionar experiências de um governo orientado pelo interesse popular. Desde então muitos municípios vêm adotando o modelo de Orçamento Participativo.

Os valores, as ideias que fundamentam, legitimam e orientam o Orçamento Participativo não são de difícil compreensão. Mas, o mesmo não ocorre em relação à metodologia que deve ser utilizada na sua implantação. Esta última irá depender de diversos fatores, tais como a extensão do município e a orientação política do prefeito. Se as responsabilidades na concepção do modelo de OP não forem cuidadosamente esmiuçadas e bem definidas, mesmo nos municípios de menor porte, árdua será a tentativa de obter êxito no desenvolvimento das atividades relativas ao processo participativo.

Os representantes do Executivo municipal e da sociedade civil, durante a fase de concepção do modelo institucional do OP de Porto Alegre, sugeriram ainda a criação de uma equipe, cujo nome seria Comissão Coordenadora do Orçamento Participativo (CCOP), que teria como encargo definir a metodologia a ser aplicada no processo de elaboração, através de mecanismos de consulta e debate, da proposta orçamentária. Essa comissão deverá ter como membros representantes do Poder Executivo, prioritariamente aqueles que têm vinculação com os setores responsáveis pelas finanças e planejamento.

A CCOP deverá ser constituída por representantes do Poder Executivo, preferencialmente, aqueles ligados ao gabinete do prefeito e aos setores responsáveis pelas finanças e planejamento e que tenham trabalhando em cooperação com a CCOP. A Comissão contará ainda com um grupo de apoio composto por funcionários capacitados da Prefeitura e da Câmara Municipal e estes terão como responsabilidade as tarefas de cunho mais técnico, cujo teor escapa aos membros da CCOP.

Figura 1 – Formação da CCOP e do Grupo de Apoio



Fonte: PIRES (1999)

O autor segue com a sua proposta salientando que, no regimento interno da Comissão, deverá estar expressa a sua composição, os procedimentos de escolha e substituição dos membros (caso alguma vaga fique vacante), as suas atribuições e a forma através da qual vai se desenrolar o processo de deliberação dentro da CCOP. Uma vez definidos seus integrantes, procederá à eleição do presidente e dos secretários, devendo todos serem nomeados pelo prefeito.

Como já ressaltado, a Comissão terá a incumbência de coordenar e supervisionar todo o processo participativo e, em conjunto com o grupo de apoio, disponibilizar a infraestrutura demandada facilitando, assim, a mobilização da população e divulgação desse processo.

A iniciativa de implantação do Orçamento Participativo pode vir do Executivo, do Legislativo ou da própria comunidade. Obviamente que a metodologia utilizada irá diferir de acordo com quem foi o formulador da proposta. Pires (1999) supõe que, se for o Prefeito ou a Câmara Municipal, ela será um tanto quanto mais conservadora, ao passo que, se partir da população, ela tenderá a ser mais progressista.

De toda forma, um processo de negociação será estabelecido até o momento em que todos os envolvidos cheguem a um consenso em relação à proposta e aos termos e especificidades desta. A ideia trazida pelo autor corrobora a concepção de que o Orçamento Participativo pode, de fato, se estabelecer como um instrumento chave na administração municipal, pois implicaria em melhorias tanto políticas como técnicas da gestão pública.

A primeira parte desse processo participativo tem como ponto inicial o debate político interno, a fim de preparar a equipe do governo para as mudanças que serão feitas. A etapa posterior consiste em definir o grupo coordenador e a equipe de apoio. Em paralelo a esse processo interno, a comunidade deverá discutir e escolher suas prioridades nas reuniões plenárias, votando em urnas distribuídas pela cidade.

Essas reuniões serão realizadas em três níveis, quais sejam: as sub-regionais, as regionais e a consolidação dessas plenárias regionais e o resultado será remetido à assembleia geral. Finalizadas a fase de tomada de decisões, formalizado será um projeto de lei orçamentária que deverá ser encaminhado à Câmara Municipal. Este ciclo se encerrará com uma análise de como esse processo participativo se desenrolou, desde a sua primeira etapa, e com o acompanhamento da execução orçamentária. Essa metodologia tende a ser a mais utilizada, mas não existe nenhuma regra que vincule os municípios a adotarem-a especificamente.

O Orçamento Participativo, quando da sua concepção, integrava um amplo projeto de transformação política do Partido dos Trabalhadores (PT). As lideranças do partido acreditavam que seria possível estimular o surgimento de novos tipos de cidadãos e permitiria transformar a forma como Estado e sociedade interagem, uma vez que seria delegado ao cidadão uma parcela maior de autoridade. (GENRO, 1995; AVRITZER, 2002). Wampler (2008) relata que o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS) foi o que mais contribuiu, dentre as experiências mais bem sucedidas, para estimular a capacidade de deliberação, a justiça social e capital social.

3.5 Implementação do Orçamento Participativo de Porto Alegre: a construção de um modelo

Conforme exposto anteriormente, o Orçamento Participativo é uma modalidade de gestão pública pautada na participação direta da população nas fases que integram a elaboração e execução do orçamento público municipal, principalmente naquela que consiste na indicação das prioridades para a alocação dos recursos de investimentos. Essa modalidade de gestão é fruto de um cenário político local complexo e da interação entre os governantes municipais, a população local e ainda dos movimentos comunitários de Porto Alegre (FEDOZZI, 2001).

Essa cultura de participação começou a se definir na década de 1960. Havia um número significativo de Associações de Moradores (AMs) “gravitando ao redor” dos partidos que faziam oposição ao regime militar. Os interventores municipais (que exerciam o papel que seria, por analogia, similar ao que os prefeitos desempenham) tratavam de formar um “campo de forças” que lhes favorecesse através da distribuição de lotes de terra e estabelecendo diálogo somente com as AMs por eles criadas ou com as quais possuíssem algum tipo de vínculo.

Contudo, na década de 1970, o autoritarismo tecnocrata até então vigente, começou a se mostrar incapaz de lidar, de conter o crescimento dos movimentos comunitários que em conjunto com os movimentos sindicais, se mobilizaram e lutaram contra a ditadura.

Suas ações refletiam e confirmavam a existência de uma cultura de direitos, onde eles tinham a clareza de que o Estado, ao atender reivindicações da população, não está prestando um favor, mas sim atuando em consonância com aquilo que é seu dever e um direito básico de cidadania. Nesse momento, houve uma transformação crucial na forma como a sociedade começou a se relacionar e enxergar o Poder Público. Consciente de seus direitos, a população passou de “pedinte submisso” a “desafiador da ordem”, protestando abertamente contra as injustiças e desmandos do período (anos 75/85) (BAIERLE, 2007).

Porém, não foram questionados mais profundamente os formatos institucionais e organizativos, o que gerou uma sobrevida para o padrão delegativo que historicamente presidira a criação das AMs em Porto Alegre. Mesmo diante de tal fato, foi expandido um acentuado processo de mobilização popular, contestando de forma sistemática o autoritarismo que caracterizava a relação Poder Público e

organizações populares. Foi uma fase fecunda de experiências de articulação entre organizações que representavam os trabalhadores e moradores.

Fato que marcou esse período foi a greve dos trabalhadores da construção civil, em 1979. O movimento levou para as ruas do centro de Porto Alegre famílias inteiras, que se engajaram coletando os fundos de greve e desnudando aos olhos da opinião pública os desmazelos do poder público e situações de pobreza que as os mais pobres enfrentavam e que, até então, eram mascaradas pelo regime militar.

Quando o multipartidarismo voltou à legalidade tornou-se possível retomar certos vínculos populares e construir novos, sendo as lutas no combate à ditadura unificadas e os protestos caracterizados como manifestações massivas.

Não somente em Porto Alegre, mas no Brasil todo existia um acentuado otimismo nesse período, uma sensação de que grandes transformações políticas e sociais estavam por acontecer. Isso gerou certa empolgação nos meios de esquerda e levou um grande número de militantes a se unirem em um esforço para construir um futuro diferente.

Justamente nesse contexto se insere o movimento que originou a criação do Orçamento Participativo em Porto Alegre. Ele foi instituído em 1989 pela Frente Popular, uma coligação de partidos de esquerda que assumiu a administração municipal no ano anterior (FEDOZZI, 2001; SANTOS, 2005).

Olívio Dutra, prefeito eleito no pleito em questão, tinha como plataforma eleitoral a formação de um governo de trabalhadores que se organizariam com base em conselhos populares, porém o instrumento de participação popular que acabou prevalecendo foi o Orçamento Participativo.

A proposta inicial do governo, pautada na criação de conselhos populares, foi reformulada pela administração popular (uma coalizão formada pelo PT, PCdoB e PSB). Dessa reforma, outra proposta surgiu e foi inspirada na experiência da União de Moradores de Porto Alegre (UAMPA), na gestão do prefeito anterior, Alceu Collares (PDT). Essa proposta

[...] foi gerada na intersecção entre sociedade civil e administração estatal, o que possibilitou que a identificação de um tema contencioso – no caso, o orçamento – fosse transformada em uma proposta de participação dos atores comunitários na elaboração do orçamento. É claro que sem a

contribuição decisiva da administração do Partido dos Trabalhadores na implementação da proposta ela não haveria se tornado realidade; mas é igualmente correto afirmar que a ausência do tema orçamento na proposta de governo do PT para a prefeitura de Porto Alegre foi identificada pelo movimento comunitário. Quanto ao formato específico do OP, parece bastante claro que ele não possui uma autoria individual: ele não corresponde ao formato proposto pelos movimentos comunitários e nem tampouco ao formato proposto pelo PT. Ele é resultado de propostas feitas por cada um dos autores e das instituições disponíveis para implementá-las. É interessante também observar que a existência de uma proposta de múltiplas autorias faz com que a colaboração entre administração local e sociedade civil seja mais acentuada" (AVRITZER, 2000, p.42).

O primeiro ato da nova administração foi organizar uma reforma financeira. Isso porque, quando da posse de Olívio Dutra, a cidade estava financeiramente arruinada. Os impostos não tinham acompanhado os índices galopantes da inflação (1988 a 1993) e constatou-se que 98% da receita municipal era direcionada para o pagamento dos funcionários públicos.

A esta se seguiu a organização de uma esfera pública não estatal de poder, em outras palavras, buscou-se criar mecanismos institucionais e um conjunto de regras que viabilizassem uma co-gestão da cidade pelo setor público e pela sociedade civil. Para tanto a cidade foi dividida em 16 regiões. Cada uma delas elege seus próprios representantes para os conselhos superiores nas assembleias regionais. Estas são o motor da participação popular, por serem abertas e qualquer cidadão poder participar (MARQUETTI, 2011).

O Partido dos Trabalhadores, aliado a segmentos da sociedade civil e algumas ONGS que se dedicavam a lutar por reformas no que se refere aos mecanismos de governança, à participação direta dos cidadãos e ainda ao combate à pobreza, foram os principais promotores do OP no decorrer da década de 1990. Verificou-se que quando os governos se envolvem em redes de políticas públicas, é bem mais provável que eles se mostrem favoráveis à adoção de um programa de ação inovador do que os governos que se insulam em relação às redes (WAMPLER, 2008).

Segundo Fedozzi (2001), o Orçamento Participativo de POA pode ser caracterizado através das fases que apresentou. A primeira, de 1989 a 1990, foi marcada pela inexperiência dos novos dirigentes do Executivo e dos movimentos comunitários envolvidos. Por falta de resultado materiais em se tratando de serviços

urbanos, os moradores ficaram muito frustrados. Isso se refletiu no segundo ano da gestão quando houve diminuição da participação popular.

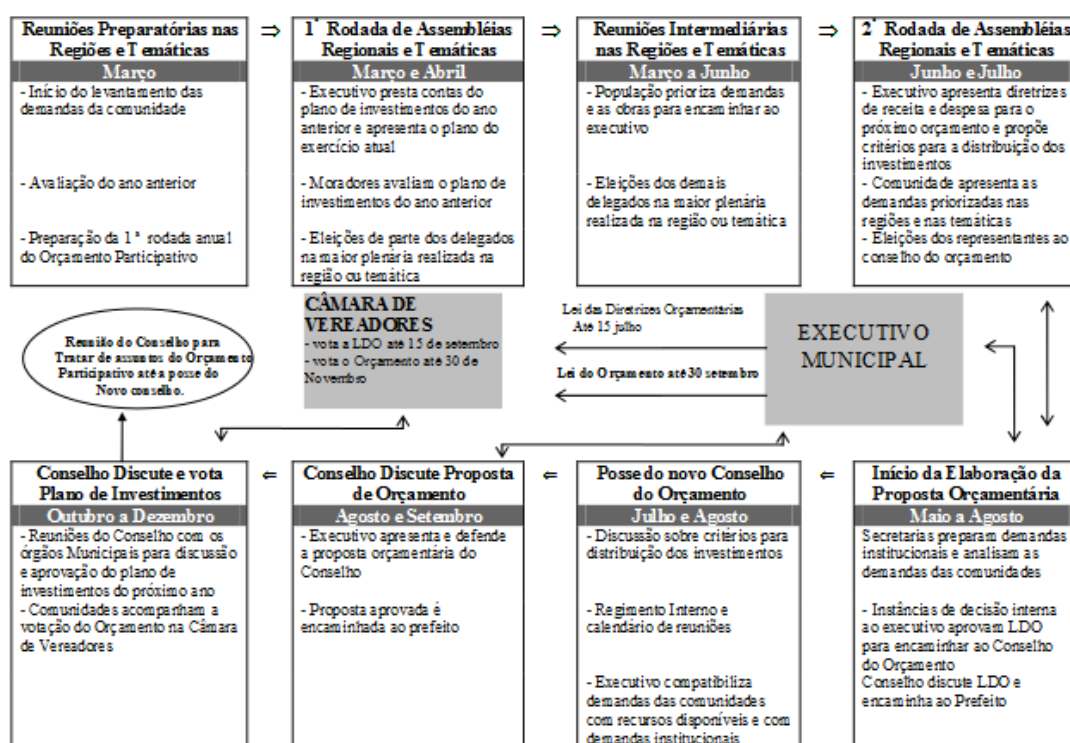
Na segunda fase, de *1990 a 1991*, foram feitas mudanças internas na forma de gerir e no planejamento municipal. Foi montada uma estrutura político-administrativa voltada para a participação comunitária. A recuperação da situação financeira da cidade, e essas mudanças de cunho institucional permitiram a retomada do processo participativo (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2011).

A terceira fase, de *1991 a 1992*, destacou-se pela consolidação da dinâmica da participação comunitária e ainda do método estabelecido para a escolha daquilo que seria prioridade nos recursos orçamentários disponíveis.

A última fase, de *1993 a 1995*, foi marcada pela segunda gestão da Frente Popular, neste período foram feitas algumas modificações na dinâmica e na estrutura do orçamento Participativo, que apesar de terem ampliado o alcance do processo participativo, também o tornaram mais complexo (FEDOZZI, 2001).

O processo de participação possui três etapas e se dá segundo duas modalidades de participação: a regional e a temática. As Assembleias Regionais e as Temáticas obedecem à mesma dinâmica e são concomitantes, externando diferenças somente no que se refere ao caráter da agenda e da discussão. Ou seja, as regionais, são demandas territorializadas, e as temáticas são temas específicos, mas concernentes as 17 áreas da cidade (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2011).

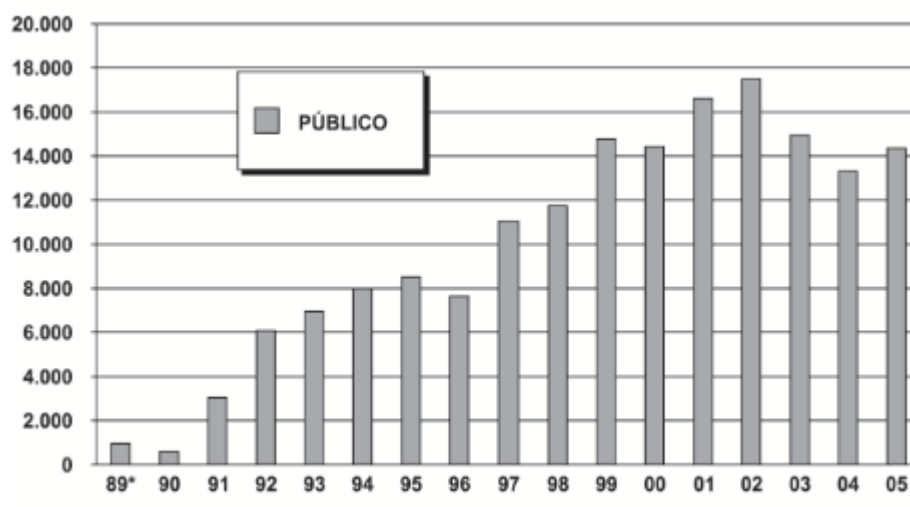
Figura 2- Ciclo Anual do Orçamento Participativo de Porto Alegre



Fonte: FEDOZZI (2000)

A primeira etapa do ciclo anual do OP-POA é a realização das Assembleias Regionais e Temáticas. Elas vão ocorrer em cada uma das 17 regiões da cidade, ao passo que as Plenárias Temáticas ocorrem em locais que independem da delimitação regional. As duas rodadas anuais de Assembleias eram abertas a população, qualquer cidadão morador da cidade podia participar. Antes destas ocorriam reuniões de caráter preparatório dos moradores, realizadas em geral no mês de março, sem a coordenação da Prefeitura (FEDOZZI, 2001). Atualmente, com a mudança do Ciclo do OP, aprovada pelo COP no dia 18 de dezembro de 2012, passou-se a ter uma rodada única de Assembleias Regionais e Temáticas, abertas a população, que ocorrerão nos meses de julho e agosto.

Figura 3 – Número total de participantes nas Assembleias Regionais e Temáticas do OP em Porto Alegre



Fonte: BAIERLE (2007)

Na segunda etapa são formadas instâncias institucionais de participação comunitária: o Conselho do Orçamento Participativo (COP) e os Fóruns de delegados, sendo 16 regionais e 5 temáticos²³. O COP é a principal instância participativa, pois é nele que os representantes comunitários tomam contato com as finanças municipais, discutem e defendem as prioridades, regionais ou temáticas. Já os Fóruns de delegados são as instâncias colegiadas que possuem um caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador e se reúne de forma esporádica. A eleição nessas duas instâncias se dá através da apresentação de chapas, e os representantes são eleitos proporcionalmente à votação da sua respectiva chapa (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2011).

Tabela 1- Atribuições e Normas de funcionamento do Conselho do Orçamento Participativo da Prefeitura Municipal de Porto Alegre

²³ Houve a inserção de uma nova região a partir do ciclo 2007/2008, a Ilhas, passando a contar com 17 regiões.

Atribuições	Propor, fiscalizar e deliberar sobre receita e despesa do poder Público Municipal
Composição	* 2 conselheiros titulares e 2 suplentes de cada uma das 16 regiões administrativas * 2 conselheiros titulares e 2 suplentes de cada uma das 5 Plenárias Temáticas * 1 representante e 1 suplente do Sindicato dos Municipários de P.A. * 1 representante e 1 suplente da União das Associações de Moradores de P.A. * 1 representante da CRC * 1 representante do GAPLAN
Mandato	Um ano, podendo haver uma reeleição consecutiva
Competência	*Opinar e posicionar-se sobre a proposta do Governo sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias * Opinar e posicionar-se sobre a proposta de peça orçamentária anual a ser enviada à Câmara Municipal * Opinar e posicionar-se sobre aspectos da política tributária e de arrecadação do Poder Público municipal * Opinar sobre as obras e atividades do planejamento de Governo e orçamento anual apresentados pelo Executivo * Acompanhar a execução orçamentária, fiscalizar o Plano de Governo, opinando sobre alterações no planejamento de investimentos * Opinar e posicionar-se sobre aplicação de recursos extra-orçamentários * Decidir, com o Executivo, sobre metodologias para discussão e definição da peça orçamentária e do Plano de Governo * Opinar sobre investimentos priorizados pelo Executivo * Solicitar documentos técnicos às secretarias e órgãos do Governo
Votações	Aprovação por maioria simples. Decisões são encaminhadas ao Executivo. Em caso de veto, retornam ao COP para nova apreciação. Rejeição do veto por decisão mínima de 2/3 dos conselheiros - com apreciação e decisão final do Prefeito Municipal
Organização interna	Uma coordenação, uma secretaria executiva e conselheiros
Reuniões	Mínimo uma por semana
Reuniões dos conselheiros com delegados	Mínimo uma por mês, para informar o processo de discussão no Conselho e colher sugestões e/ou deliberações por escrito
Atribuições dos delegados	Reunir-se com os conselheiros e divulgar para a população assuntos tratados no COP * Acompanhar o Plano de Investimentos, da sua elaboração à conclusão das obras * Compôr as comissões que acompanharão a elaboração do Plano de Investimentos, licitações etc. * Deliberar, em conjunto com representantes, sobre impasses na elaboração do Plano de Investimentos * Discutir e propor sobre a LDO e sobre o Plano Plurianual e o Orçamento Anual * Deliberar, com os conselheiros, sobre modificações no processo do Orçamento Participativo

Fonte: FEDOZZI (2000)

A terceira etapa ocorre nos meses de julho e agosto e esta consiste na fase de detalhamento na confecção do Orçamento. O Executivo faz um trabalho interno de compatibilização entre as demandas dos moradores e as suas próprias, daí parte para a elaboração da proposta orçamentária elaborada com base em suas receitas e despesas. Enquanto isso, o COP discute quais critérios serão adotados na distribuição dos recursos, define ainda o calendário de reuniões e o regimento interno (FEDOZZI, 2001).

O COP, enquanto acompanha os debates do projeto orçamentário no Legislativo (até a sua aprovação em 30 de novembro), realiza de setembro a dezembro sessões com o objetivo de dar detalhamento às obras e projetos de investimentos.

O Executivo participará da definição dos investimentos através do GAPLAN (Gabinete de Planejamento) e de outros órgãos municipais que se farão presentes nas sessões do Conselho, propondo obras e projetos de interesse da coletividade. O COP discute ainda a fração total dos recursos para investimento do orçamento municipal. Quanto a isso, não há nenhum limite prévio fixado pelo Executivo (PREFEITURA DE PORTO ALEGRE, 2011).

Na etapa derradeira do processo de participação, o Plano de Investimentos aprovado recebe uma publicação especial e vai constituir elemento chave de fiscalização dos representantes comunitários, bem como na prestação de contas que o Executivo realizará nas instâncias do OP (FEDOZZI, 2001).

Em 2007 foi publicada uma análise dos dados existentes sobre o Orçamento Participativo de Porto Alegre. Para tanto foram utilizados dados provenientes de duas pesquisas complementares. A primeira delas teve como objeto informações produzidas e publicadas anteriormente sob a iniciativa de ONGs, em conjunto com a Administração Municipal, e outros pesquisadores. A segunda foi realizada em 2005, primeiro ano de uma nova gestão político administrativa.

Foi apresentado o perfil dos participantes do OP, sendo este traçado através de dados socioeconômicos. É necessário esclarecer que a análise desses dados foi feita em comparação aos dados da população de Porto Alegre. Quanto ao sexo do público participante foi considerado que, historicamente, sempre existiu um certo equilíbrio entre a quantidade de mulheres e homens que participavam das assembleias.

Contudo, foi verificado que essa igualdade não acontecia nas instâncias de representação do OP, como o Conselho de Orçamento Participativo e os Fóruns de delegados. Nessa esfera, os homens eram notadamente a maioria. Em 1998, essa situação foi modificada, uma vez que as mulheres conseguiram reverter esse quadro. Em 2005, elas acabaram se estabelecendo como a maioria, com a porcentagem de 52,8%, materializando um nível de representação similar ao da população do município (FEDOZZI, 2007).

Tabela 2- Participação percentual no OP por sexo (1993-2005) (%)

Sexo	1993	1995	1998	2000	2002	2005	Conselheiros (2005)	Delegados (2005)	População (2000)
Feminino	46,7	46,8	51,4	57,3	56,4	52,8	53,5	52,4	53,3
Masculino	46,6	52,2	48,4	41,5	43,3	47,2	46,5	47,6	46,7
NR	5,7	1,0	0,2	1,3	0,4	-	-	-	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: FEDOZZI (2007)

Entretanto, quando da análise dos tipos de laços familiares mantidos por ambos os sexos, constatou-se que a participação feminina ainda se encontra em desvantagem. A presença das mulheres só é proporcional nos casos em que ela não possui vínculo matrimonial. Isso quer dizer que as mulheres constituem a maioria entre o grupo dos “solteiros”, “separados” e “viúvos”, ao passo que no grupo dos “casados”, os homens são a maioria.

Foi concluído que, em se tratando do ‘sexo’, as mulheres que possuem vínculo matrimonial, principalmente aquelas que pertencem às camadas populares e que não possuem nenhum tipo de auxílio com as atividades domésticas, encontram empecilhos para participar das entidades de sociedade civil e do OP.

A razão disso pode ser tanto a jornada dupla de trabalho, como a prevalência de uma relação patriarcal, onde o homem é o responsável por representar a família nos ‘negócios públicos’. Mesmo que o nível de participação das mulheres tenha avançado, a paridade no exercício da cidadania se depara com situações que ainda não foram superadas e que também acabam refletindo na prática do Orçamento Participativo.

O elemento ‘idade’ também foi considerado. Os participantes do OP têm uma tendência a serem proporcionalmente mais velhos se comparados à população do município, de acordo com os dados das pesquisas.

Tabela 3- Participação segundo faixa etária (1993-2005) (%)

Idade	1995	1998	2000	2002	2005			População (2000)
					Total	Conselheiros	Delegados	
16 a 25	15,8	17,3	17,6	19,5	19,0	1,7	8,1	24,3
26 a 33	19,1	15,1	16,4	17,4	15,0	6,0	8,3	15,9
34 a 41	23,0	22,7	20,4	19,9	16,7	12,9	19,3	16,7
42 a 49	18,8	19,4	18,6	18,6	21,7	35,3	26,9	13,8
50 ou + (Até 2002)	22,4	25,2	25,9	24,5	19,0	34,5 (50 a 60)	26,9 (50 a 60)	14,6
Mais de 60	-	-	-	-	8,6	9,5	10,5	14,7
NR	0,9	0,3	1,1	0,1	0,0	-	-	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: FEDOZZI (2007)

Os dados revelaram duas tendências: uma consiste no crescimento na porcentagem de participação da faixa etária 16 - 25 anos (em 1995 era de 15, 8% e em 2005, 19%) e na que inclui as pessoas mais velhas, com mais de 50 anos. A outra tendência é a diminuição na faixa etária dos 34 a 41 anos. Ainda que o número de jovens participantes do Orçamento Participativo tenha aumentado, o que se verifica é uma sub-representação dos mesmos, quando comparados à população do município.

Esse descompasso entre as faixas etárias é muito importante no momento de análise dos dados que se referem diretamente ao perfil dos indivíduos eleitos para as instâncias do OP. Aqueles que possuem mais de 42 anos (bem como os que estão acima dos 60 anos) estão mais relacionados com as funções concernentes às instâncias de representação (Conselho do Orçamento Participativo e Fóruns de delegados). Os participantes com idade igual ou superior a 50 anos correspondem à quase metade dos conselheiros eleitos, ao passo que a presença dos mais jovens nessas instâncias de representação do OP ainda é pequena.

Outro aspecto considerado foi o nível de ensino daqueles que participam. Os dados revelam que ao longo dos anos houve um nítido aumento na escolarização dos indivíduos que integram o OP. A comparação entre os dados, daqueles que participam do Orçamento Participativo e a população de Porto Alegre, revela que há uma proporcionalidade no que se refere ao ensino fundamental, a

maioria do público participante tem ensino secundário completo e há uma presença menor de indivíduos com ensino superior.

Tabela 4- Participação segundo níveis de ensino (1993-2005) (%)

Níveis de ensino	1995	1998	2000	2002	2005	Conselheiros (2005)	Delegados (2005)	População (2000)
Sem instrução	5,5	3,0	4,7	3,8	1,5	0,0	0,0	6,56
Alfabetizado	-	-	2,1	2,6	1,2	-	-	-
Fundamental incomp.	37,0	46,0	34,3	44,4	33,4	19,8	28,3	40,09
Fundamental completo	12,1	12,2	10,9	13,3	14,3	3,5	15,7	7,62
Ensino fundamental (Total parcial)	49,1	58,2	45,2	57,7	47,6	23,3	44,0	47,71
Médio incompleto	12,6	7,5	10,4	7,8	11,8	14,6	10,3	8,88
Médio completo	18,6	13,1	13,7	16,0	22,0	35,4	27,7	15,47
Ensino médio (Total parcial)	31,2	20,6	24,1	23,8	33,8	50,0	38,0	24,35
Ensino superior completo e incompleto	14,2	16,1	20,1	12,0	15,5	26,7	18,0	21,38
NR	-	2,0	3,8	0,1	0,4	-	-	-
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: FEDOZZI (2007)

Percebe-se que, em 2005, o Orçamento Participativo conseguiu contabilizar um crescimento em relação aos participantes com ensino médio. Nota-se ainda que, nesse mesmo ano, houve uma significativa redução no número de indivíduos com ensino fundamental. Se adotarmos os níveis de ensino como um critério válido para estabelecer o nível de inclusão das camadas sociais mais desfavorecidas, podemos notar que a maior porcentagem de indivíduos com o nível básico foi observada nos anos de 1998 e 2002.

Os percentuais referentes aos participantes que se enquadram nas situações de 'sem instrução', 'analfabeto' e ensino fundamental', somados chegam a 64,1% (FEDDOZZI, 2007). Levando em consideração a população de Porto Alegre, os mesmos níveis de ensino computaram 54,2%. Percebemos que não há uma representação proporcional, nas instâncias eletivas do Orçamento Participativo, do contingente de indivíduos que possuem menor escolarização.

Ao se analisar o elemento ‘renda familiar’ é que o potencial inclusivo do OP fica mais claro. Grande parcela dos indivíduos que participam, possuíam renda inferior à verificada na população de Porto Alegre, onde 31,1% de seus habitantes tinham uma renda familiar de até 2 salários mínimos. Os participantes do OP nessa mesma faixa de renda mensal correspondiam a 49,8%. Em se tratando daqueles com renda familiar acima de 5 salários mínimos, os habitantes de Porto Alegre correspondiam a um total de 16,5%, ao passo que no Orçamento Participativo esse percentual foi de 3,4%.

Tabela 5- Renda Familiar dos participantes do OP (1998-2005) (%)

Salários mínimos	1998	2000	2002	2005			População (2000)
				Total	Conselheiros	Delegados	
Até 2	30,9	24,9	39,4	49,8	30,1	46,52	31,1
De 2 a 4	26,1	29,3	29,9	26,4	36,3	27,11	26,1
De 4 a 8	21,1	22,7	18,4	13,0	22,1	17,41	19,2
De 8 a 12	9,7	10,0	5,1	4,3	6,2	5,72	7,1
Mais de 12	12,2	13,1	7,2	3,4	5,3	3,23	16,5
NR	-	-	0,4	3,1	-	-	-
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: FEDOZZI (2007)

Pode-se perceber indicativos de um relativo aumento da participação no OP de indivíduos que possuem rendas mais baixas, especialmente daqueles que estão inclusos na faixa de ‘até 2 salários mínimos’. Esse percentual de renda e o percentual correspondente à faixa ‘de 2 a 4 salários mínimos’, se somados, totalizam 76,2% em 2005, que é superior aos 57,2% da população de Porto Alegre.

O exercício profissional dos participantes também foi levado em consideração. Os dados revelam duas situações, que juntas somam 40% dos participantes, sendo a primeira “emprego privado com carteira assinada” e a outra, “autônomo”.

Tabela 6- Atividade ocupacional dos participantes do OP (%)

Situação de emprego	1998	2000	2002	2005		
				Total	Delegados	Conselheiros
Emprego privado c/carteira assinada	29,4	8,4	21,0	22,5	20,70	15,89
Empregado privado s/carteira assinada	8,4	5,7	4,3	5,2	3,7	3,74
Autônomo	19,9	18,9	21,9	22,9	27,5	39,2
Empregador(a)	3,4	2,6	0,7	0,6	0,5	0,9
Servidor público	3,4	12,1	8,2	10,3	13,0	12,1
Do lar	8,2	10,7	11,2	7,0	7,7	4,6
Desempregado(a)	6,8	15,9	14,1	14,7	13,5	12,1
Aposentado(a)	11,4	10,8	9,8	10,2	13,4	11,2
Outras	3,79	4,9	8,2	-	-	-
NR	5,31	-	0,6	6,62	-	-
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: FEDOZZI (2007)

Se os dados referentes aos anos de 1998, 2000 e 2002 forem comparados aos da pesquisa realizada em 2005, vai ser percebida uma tendência à diminuição nas categorias “do lar”, “empregado privado sem carteira assinada” e “empregador”. Na contramão dessa tendência, a porcentagem de “servidores públicos” e “desempregados” cresceu, de 1998 a 2005, mais de 100%. No que se refere aos “aposentados”, nota-se que as porcentagens variaram pouco, mantendo-se em um patamar de 10%.

Os participantes que já foram eleitos conselheiros, em sua maioria, são aqueles que têm situação empregatícia que permite flexibilidade nos horários de trabalho. Os “desempregados”, “autônomos” e “aposentados”, juntos correspondem a 54,3% entre os delegados e a 62,6% entre os conselheiros. Em se tratando do Conselho de Orçamento Participativo (COP) e Fóruns de Delegados, os “autônomos” se destacam, possuindo o maior percentual dentre todos os participantes das instâncias de participação: dentre os delegados, quase 30% e dentre os conselheiros, 40%.

Cabe ainda mencionar os vínculos que o público do Orçamento Participativo de Porto Alegre possui com entidades da sociedade civil. Já foi mencionado que o surgimento do OP teve como aliado a prática de associação, existente nas camadas mais populares do município de Porto Alegre. O modelo de

participação a ser adotado, se individual e aberto ou através de representação de entidades (Associação de Moradores, por exemplo) foi quando estava sendo concebido, entre 1989-1992, fruto de calorosos debates.

Tabela 7 – Frequência relativa da participação do público do Orçamento Participativo em entidades

Anos	1995	1998	2000	2002	2005	2005			
						Consel.	Deleg.	Regiões	Temáticas
Participações em entidades (%)	75,9	66,9	60,9	61,1	56,9	93,1	85,4	51,0	82,0

Fonte: FEDOZZI (2007)

Comparando os dados, percebe-se uma tendência à diminuição do associativismo dentre os indivíduos que participam anualmente do Orçamento Participativo. Em 1995, a porcentagem era de quase 76%, ao passo que em 2005 houve uma queda para quase 57% e esse percentual diminui ainda mais quando nos referimos às Regiões. Contudo, em se tratando das temáticas, o mesmo não ocorre.

O modelo de participação individual aberta, conforme indicativo dos dados, parece que não se estabeleceu como uma condição que favorecesse o encaminhamento das demandas ou ainda a ocupação de funções no contexto desse processo, fosse em sua estrutura ou dinâmica. Em 2005, 85,4% dos delegados e 93% dos conselheiros, declararam que participavam de entidades, ou seja, mesmo com adoção de um modelo de participação individual, as organizações e movimentos da sociedade civil continuam a exercer a função de catalisadores de grande parte da ação coletiva que se processa na dinâmica de participação do OP.

Tabela 8 – Tipos de associativismo dos participantes do OP (%)

Em qual entidade você mais participa?	1995	1998	2000	2002	2005
Associação de Moradores	61,8	47,6	44,8	65,3	54,6
Grupos (Religiosos e Culturais)**	8,7	8,2	-	-	-
Grupos Religiosos	-	-	5,9	3,1	4,7
Grupos de Cultura, Esporte, Recreação e Carnaval	4,6	4,5	6,4	4,7	6,9
Movimentos Sociais e ONG's	-	-	3,1	4,7	15,6
Comissões de Rua	5,3	2,5	2,2	1,8	1,9
Conselhos Populares/Articulações Regionais	3,9	2,0	1,2	2,4	0,4
Centros Comunitários (Governamentais)	2,7	2,7	1,4	2,3	3,4
Clube de Mães	1,9	0,9	1,4	1,1	3,9
Sindicatos	1,5	4,3	2,9	2,4	1,6
Partidos Políticos	1,9	3,0	2,4	2,4	2,1
Conselhos e Comissões Institucionais	0,5	3,7	4,0	0,6	4,8
Outras	7,2	9,8	9,5	8,6	-
NR	-	10,8	14,8	0,6	-
Total	100	100	100	100	100

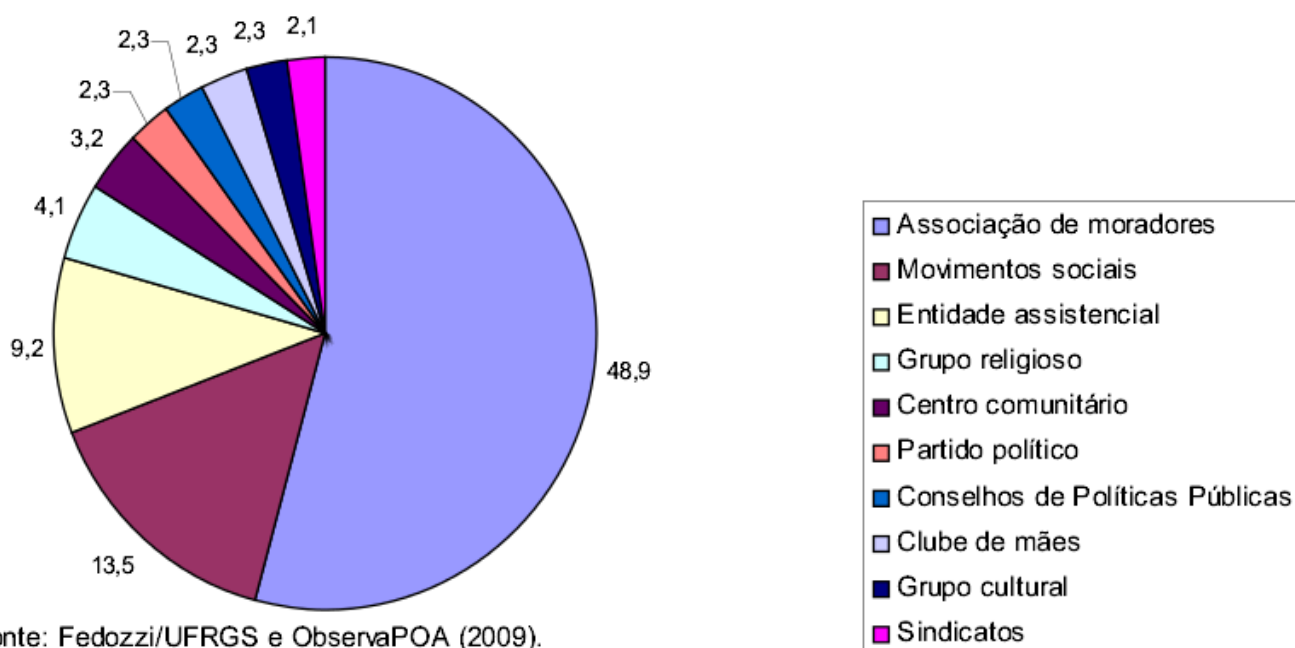
Fonte: FEDOZZI (2007)

Os dados acima ajudam a determinar, comparativamente, com quais organizações sociais os participantes do OP possuem maior vínculo. Os dados foram obtidos através de resposta à pergunta, de escolha única, “*Qual entidade você mais participa?*”. Salta aos olhos a significativa diminuição no percentual de participação nas comissões de rua, partidos políticos, conselhos populares e sindicatos. Estes últimos, que historicamente não eram muito assíduos no OP, desenvolveram interesse em participar quando da criação das Temáticas (em 1994), mas logo após voltaram a se fazer pouco presentes.

O baixo nível de participação dos Conselhos Populares pode ser um indicativo das reais dificuldades, objetivas e subjetivas (tal qual, tempo e consciência) enfrentadas na tentativa de assegurar a autonomia dos movimentos populares frente ao Estado. A ação coletiva que antes se desenrolava através da mobilização dos Conselhos passou, em grande parte, a ser desenvolvida pelo Fórum de delegados, constituindo assim uma atuação dependente da iniciativa e da agenda do governo municipal. A questão da autonomia dos indivíduos que participam é um dos grandes desafios do OP.

Ainda levando em consideração os dados sobre o associativismo, o maior crescimento refere-se aos "movimentos sociais e ONG's" e dos "Clubes de Mães". Talvez a razão pela qual isso tenha ocorrido seja o aumento na demanda por assistência social e creches e os convênios firmados com a Prefeitura para esses fins.

O crescimento registrado entre os anos de 2002 e 2005, no que concerne aos "movimentos sociais e ONG's", é inédito no histórico do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Isso porque eles são movimentos específicos, que fogem do associativismo comunitário tradicional, representado pelas Associações de Moradores, e relacionados a questões culturais, de habitação, de pessoas com deficiência, de gênero, etnias etc. Uma pesquisa mais recente, feita pelo ObservaPOA e UFRGS, traça o perfil do associativismo por entidade mais frequente dentre os participantes do OP (em %).



Podemos perceber que a tendência à diminuição na participação, comparativamente aos dados de 2005, retrocedeu em alguns casos. A porcentagem referente aos sindicatos, partidos políticos e conselhos voltou a crescer, sendo necessário salientar que nessa pesquisa mais recente as comissões de rua não chegaram a ser consideradas. Os dados obtidos em 2005 revelaram o aumento da participação nos "Movimentos Sociais" e "Clubes de Mães", conforme já salientado.

Os dados de 2009 não revelaram um incremento dessa participação, pelo contrário, ocorreu uma diminuição dessa porcentagem.

Fato é que, com o Orçamento Participativo, Porto Alegre acabou se transformando em referência mundial em se tratando desse modelo de participação popular. Contudo, mesmo com a sua longevidade e a qualidade das gestões, a experiência do OP sofre com a “síndrome dos pioneiros”. Em outras palavras, o sucesso conquistado acabou se constituindo como um obstáculo à inovação, tão necessária em se tratando de processos participativos, que tendem a ser dinâmicos e, por conseguinte, mais complexos.

A autocrítica não foi praticada e o Orçamento Participativo de Porto Alegre passou, nos anos de 1990, por um período de estagnação. Atualmente, o OP vivencia um momento de retomada, enfrentando novos e velhos desafios, sendo um dos mais importantes deles tentar assegurar o compromisso da administração municipal na dinâmica de compartilhamento do poder com a sociedade civil face à alternância de poder vivenciada a cada eleição.

4. O ORÇAMENTO PARTICIPATIVO DE SÃO LUÍS (MA): uma análise da administração 2009-2012

Em São Luís, o Orçamento Participativo é fruto de sua tradição associativista que, tal como Porto Alegre no início, teve como expoente máximo as Uniões de Moradores. Estas são instituições sociais que surgiram nas periferias com o fulcro de reivindicar melhor infraestrutura para os seus respectivos bairros.

No final da década de 1980 e início da década de 1990 houve uma proliferação de entidades desse tipo e surgiram também 'lideranças comunitárias' que se aproveitavam dessa relação e transformavam a prestação do benefício em elemento de barganha de votos para um candidato em específico, proliferando, assim, práticas essencialmente clientelistas, fazendo parte ainda dessa teia a cooptação de candidatos e políticos (NETO, 2009).

Em 1996, quando Jackson Lago, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), assumiu a chefia do executivo municipal pela segunda vez, já havia uma tradição 'participativista' na sociedade ludovicense ou, ao menos, entre as camadas mais populares. Isso tornou o ambiente muito mais propício para a implantação daquilo que foi chamado de 'gestão participativa'. Este foi um dos fatores que levou, em 1997, à implantação do Orçamento Participativo em São Luís.

4.1 São Luís e sua tradição associativista: o papel das Uniões de Moradores

Admitir a existência de uma relação entre os espaços públicos, tais como as Uniões de Moradores, e a promoção da cidadania é compreender a forma como os próprios direitos inerentes a todo cidadão se constituem e como sua participação na tomada de decisões se desenrola. É sabido que no Estado Democrático, o direito que o cidadão possui à participação na tomada de decisão na gestão governamental independe de sua classe social.

Um dos elementos que permite a concretização desse direito é a garantia constitucional de liberdade de reunião e associação pacífica. Esse direito já estava previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)²⁴, contudo, no Brasil a conquista dessa liberdade se deu mediante uma prolongada batalha pelos direitos

²⁴ **Artigo 20º** 1. Toda a pessoa tem direito à liberdade de reunião e de associação pacíficas; 2. Ninguém pode ser obrigado a fazer parte de uma associação.

sociais e democracia. Frisa-se que, em nossa Constituição esse direito está expressamente assegurado na forma do artigo 5º²⁵.

No Brasil, a luta pela cidadania tem como objetivo assegurar ao cidadão a sua efetiva participação nas instâncias governamentais de decisão e o respeito aos direitos e garantias individuais recém-conquistados no período da redemocratização do país.

As associações acabaram se fortalecendo enquanto espaço público onde cidadãos podem refletir sobre as suas necessidades, as de sua comunidade, ganhando especial importância na luta pela manutenção desses direitos. As associações são assim um marco no contexto de participação da sociedade civil (POZZER, 2010).

Os cidadãos tendem, em decorrência das demandas e necessidades em comum que possuem, a formar grupos. Há um estreitamento das relações visando a persecução de interesses, em geral, relacionados ao lugar onde moram, buscando assegurar o bem estar e/ou estimular o desenvolvimento da comunidade a qual pertencem. Para tanto, eles lançam mão das vias legais disponíveis, destacando-se as Uniões de Moradores.

Elas são um exemplo de uma ação organizada através da participação voluntária dos indivíduos. Funda-se na mútua colaboração entre os membros da comunidade, almejando promover a intermediação entre o Poder Público e os cidadãos. E estes podem, com e através delas, aprender a submeter o seu interesse individual à vontade coletiva, auxiliando a promoção do bem comum e estimulando a democracia. Ressalta-se que essa forma de participação tem demandas limitadas, uma vez que

não são necessariamente vinculadas a assuntos políticos; são muito mais voltadas para problemas do dia-a-dia do que para grandes debates nacionais e servem principalmente para formar um rede de proteção e conforto a seus membros em relação aos acontecimentos cotidianos.(RENNÓ, 2003, p. 72 apud POZZER, 2010, p. 36)

²⁵ **Art. 5º** Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XVI - todos podem reunir-se pacificamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso à autoridade competente;

Mesmo possuindo um escopo limitado, levando em consideração as demandas com as quais lida, as Uniões de Moradores são espaços públicos essenciais para o jogo democrático.

Instituições como as Uniões de Moradores são criadas, geralmente, pelas camadas mais populares e que moram em locais que possuem uma infraestrutura precária. O caso de São Luís não é diferente, sendo predominante na zona periférica do perímetro urbano do município. Elas tem como origem reuniões promovidas pelos moradores onde eram debatidos os problemas que afligiam a sua comunidade.

Esses encontros eram a oportunidade que os moradores possuíam de se organizarem e assim, em conjunto, pleitearem junto à administração pública local a resposta para as suas demandas. As Uniões de Moradores são, portanto, um elemento utilizado pelos habitantes das áreas menos privilegiadas para poderem lutar pela sua sobrevivência.

Essa manifestação, em seu início, foi marcada pelo movimento espontâneo dos moradores do bairro do Lira, em 1959, depois de um trabalho de assistência prestado pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), que permitiu que os mesmos, durante as reuniões, refletissem sobre os dilemas enfrentados pela comunidade. Isso os estimulou a se organizarem, para assim pleitearem junto ao poder público a resposta para as suas necessidades. (NETO, 2009)

Desde os anos de 1960, essa luta se estabeleceu em decorrência de necessidades concretas e imediatas, em geral, relacionadas ao esgotamento sanitário, iluminação pública, pavimentação e calçamento de ruas, habitação, segurança pública, educação, saúde pública, legalização de terrenos, abastecimento de água e assistência social. Neto (2009, p. 91) destacou, dentre as diversas manifestações promovidas por União de Moradores no decorrer dos anos, as seguintes:

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 época. 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, 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.

Vale ressaltar ainda que em 1994 foi realizado, em São Luís, o I Encontro Nacional de Moradia, onde foram debatidas as diretrizes de organização do movimento no âmbito local. Daí surgiu o Fórum Permanente pela Moradia, que pode ser considerado como o embrião do que viria a ser o Fórum de Defesa da Moradia (FMDM), em 1996, o braço estadual do Movimento Nacional da Luta pela Moradia (MLNM).

É válido ainda salientar que esta foi uma tentativa extremamente relevante de união das lutas por moradia em São Luís, lutas estas que já vinham se tornando mais intensas desde a década de 1980. E foi justamente nessa década que esses movimentos de ocupação ganharam maior visibilidade no município, citando-se como exemplo os bairros da Vila Itamar (1983) com três mil famílias, o João de Deus (1981) também com três mil famílias e ainda o São Bernardo (1981) com duas mil famílias (NETO, 2009).

As Uniões de Moradores, conforme já ressaltado, atuam como um canal através do qual as demandas da comunidade são encaminhadas ao Poder Público. Ele é que tem o poder de gerar as condições de vida ideal (prestação satisfatória dos serviços públicos) para o cidadão pertencente às camadas mais populares.

Percebe-se que a atuação das UMs tem se limitado à satisfação das necessidades imediatas, sem fazer questionamentos mais profundos acerca do seu papel na sociedade. Ou seja, não estão em jogo questões principiológicas ou valorativas, uma vez que o objetivo desse ‘movimento’ está circunscrito à arena de

políticas distributivas que sejam capazes de suprir diretamente as reivindicações pontuais da comunidade.

É compreensível que a atuação das mesmas esteja condicionada por fatores materiais, uma vez que a pobreza é um fator presente no cotidiano dessas comunidades. Esse processo pode ser lido no contexto das contradições da sociedade capitalista, que consiste na produção coletiva de riqueza e na sua apropriação privada.

O processo de acumulação capitalista gera o trabalhador disponível para o capital, gerando também um excedente que vai além das reais necessidades da acumulação. Como resultado, temos o surgimento de uma classe trabalhadora que possui diversidade na forma como é inserida na produção e que tem como elemento em comum o fato de sua sobrevivência estar condicionada à venda da sua força de trabalho e esta depende das demandas do próprio capital.

Eis que desse processo é produzida a pobreza, a qual uma parcela da população está submetida, graças aos baixos salários daqueles que se encontram incluídos no mercado de trabalho formal ou daqueles que se inserem nas mais diversas situações em que essa inclusão no mercado se dá de forma precária ou subordinada.

A participação popular, nesse sentido, ao se voltar para a busca da satisfação de imperativos de subsistência, acentua o viés de mantenedor da coesão social outorgado ao Estado, favorecendo o poder político econômico da classe dominante.

Esse discurso participativo passou a fazer parte da estratégia de administração do governo na década de 1980. Houve uma mudança na forma como o Estado passou a enxergar as organizações de bairro: de antes reprimidas, passaram a ser vistas como um meio através do qual o seu projeto político-ideológico se concretizaria. Ato contínuo esse reconhecimento, foi estabelecido uma série de mecanismos de regulação, onde suas atividades e representação passaram a ser controladas.

O Estado na década de 1980, vivenciando a crise financeira e o aumento das demandas, buscou firmar 'parcerias' com esses movimentos. Através dessa retórica de participação, a população é chamada a negociar e dividir as

responsabilidades, no que se refere à busca de respostas para os problemas vivenciados pela comunidade. A esse respeito Silva (2004, p.4) relata que:

a partir de meados da década de 1980 a maioria dos movimentos populares se integrou à dinâmica do processo de transição da ditadura militar para um governo civil, perdendo parte da radicalidade de suas manifestações contra o Estado. Enquanto no início de sua trajetória organizativa ensejaram críticas à institucionalidade, requerendo autonomia frente ao Estado e aos partidos, a partir do governo da Nova República (1985) foram incorporados ao aparelho estatal.

Essas organizações de bairro, ao incorporarem a lógica da racionalidade estatal, passaram a realizar tarefas de natureza burocrática, ou seja, administrando o acesso da população aos benefícios concedidos pelo Estado, através de programas governamentais de assistência. Isso permitiu que fosse criado o ambiente necessário para que o processo de acumulação pudesse se reproduzir, ao mesmo tempo em que orienta sua atuação no sentido de adequar as demandas da sociedade aos limites dos programas assistenciais governamentais.

O resultado dessa dinâmica é perceptível, consistindo em políticas focais que não materializam uma resposta efetiva aos setores populares. Estas têm a tendência de se ajustar a lógica do mercado, transformando-se em uma possibilidade de negócio para a iniciativa privada (SILVA, 2004).

Na prática essas associações de bairro acabam consolidando-se como via de implementação de diversos programas assistencialistas, geralmente relacionados a questões habitacionais, creche, distribuição de leite, criação e cooperativas etc (NETO, 2009).

O que ocorre é que esses programas, que tem como alvo a parcela mais pobre da população, somente mascaram a questão, uma vez que satisfazem minimamente as reais necessidades dos mesmos, revelando o seu viés excludente. Outro fator relevante é o fato desses programas gerarem uma 'cultura' de dependência entre a população mais carente, que acaba por torná-los mais vulneráveis a práticas clientelistas.

Essas políticas de cunho participacionista tiveram como consequência a expansão de um associativismo que buscava o reconhecimento estatal, que incorporava seus elementos formais, tal como a obrigatoriedade na criação de estatutos.

São esses procedimentos institucionais que concedem validade a essas entidades junto aos órgãos que compõem a estrutura do Estado e que torna possível, através da observância dos requisitos formais estabelecidos, a aprovação ou não dos projetos da comunidade.

Daí temos que, na Nova República, a mobilização comunitária passou a ser entendida no contexto dos programas governamentais e na quantidade de projetos comunitários aprovados. Um efeito nefasto observado foi a eclosão de inúmeras entidades que eram vinculadas a políticos locais, em geral vinculados ao governo.

Isso levou a formação de currais eleitorais, uma vez que a comunidade começa a enxergar esses políticos como um meio através do qual suas necessidades imediatas possam ser satisfeitas, reavivando o ranço do clientelismo através dos favores políticos. Dentre as diversas concepções de políticas participativas, destaca-se o Orçamento Participativo como exemplo de participação popular institucionalizada.

4.2 O orçamento participativo de São Luís (MA) e a sua implantação

O OP de São Luís foi implantado na gestão de Jackson Lago (PDT), em 1997. A eleição de Lago, no pleito municipal de 1996, deixou clara a hegemonia do Partido Democrático Trabalhista (PDT) na ocupação da chefia do executivo municipal. Essa hegemonia ficou mais evidente na eleição seguinte, a de 2000, onde Jackson Lago foi reeleito e, no pleito seguinte, em 2004, Tadeu Palácio (que tinha sido vice-prefeito na administração anterior e também era filiado ao PDT) foi quem se tornou chefe do executivo municipal.

Devemos frisar que, na política ludovicense, as alianças firmadas entre o PT e o PDT tem um histórico de idas e vindas. Na disputa pela prefeitura da capital em 1985, por exemplo, os dois partidos seguiram caminhos distintos: o PDT lançou Jackson Lago como candidato e o PT, Vila Nova.

Já na disputa de 1988, o Partido Democrático Trabalhista criou a coligação “União da Ilha” e conseguiu eleger Jackson Lago para prefeito. O Partido dos Trabalhadores, em conjunto com o Partido Socialista (PS), lançou Ribamar

Heluy como candidato e conseguiu eleger pela primeira vez um vereador, Kleber Gomes.

No ano de 1990, na eleição para governador, PT e PDT se aliaram pela primeira vez e apoiaram a candidata da “Frente de Oposição”, Conceição Andrade (PSB). Porém ela perdeu a disputa para Edison Lobão (PFL)²⁶. Nessa eleição o PT conseguiu eleger dois deputados estaduais: Vila Nova e Domingos Dutra. Já na eleição de 1992, os dois partidos se afastam. O PDT declara seu apoio à Conceição Andrade que venceu João Alberto (PMDB) no 2º turno. Já o candidato do PT, Haroldo Sabóia, ficou em 3º lugar, contudo, o partido conseguiu eleger Ademar Danilo para vereador (NETO, 2009).

Os dois partidos voltaram a firmar aliança em 1994. Juntos lançam Jackson Lago como candidato a governador e Jomar Fernandes como candidato a vice. Eles foram vencidos pela coligação formada pelo PFL e PMDB, que conseguiu eleger Roseana Sarney como governadora e José Reinaldo Tavares como seu vice. Nesse pleito o PT não foi de todo perdedor, de maneira inédita em sua história, teve dois deputados federais eleitos: Domingos Dutra e Haroldo Sabóia (este só teve sua vitória confirmada após a recontagem contra fraude eleitoral).

Em 1996, os dois partidos continuam sua caminhada juntos. O Partido Democrático Trabalhista fez uma aliança com o Partido dos Trabalhadores (PT), que era a insígnia partidária a qual pertencia o candidato a vice, Domingos Dutra, e com o Partido da Mobilização Nacional (PMN). Juntos estes partidos formaram um bloco de coalizão denominado de “Frente Ética”.

Tabela 9- Resultados das eleições municipais de 1996

²⁶ Ele renunciou ao cargo em 1994 para concorrer ao Senado. Nas eleições de outubro desse mesmo ano foi eleito senador.

Partido	Nr.	Candidato	Votos Nominais	Situação	%/Válidos	Coligação
PSDB	45	AFONSO MANOEL BORGES FERREIRA	18.138	Não eleito	5,983	(sem coligação)
PRTB	28	ANTONIA SINHORINHA SILVA	3.025	Não eleito	0,998	(sem coligação)
PV	43	ANTONIO WORLON FONTINELE	933	Não eleito	0,308	(sem coligação)
PSD	41	PEDRO FERNANDES RIBEIRO	22.634	Não eleito	7,466	(sem coligação)
PDT	12	JACKSON KEPLER LAGO	146.091	2º turno	48,187	(sem coligação)
PPB	11	JOAO CASTELO RIBEIRO GONCALVES	111.311	2º turno	36,715	(sem coligação)
PSTU	16	MARCOS ANTONIO SILVA DO NASCIMENTO	695	Não eleito	0,229	(sem coligação)
PC do B	65	EURICO FERNANDES DA SILVA	348	Não eleito	0,115	(sem coligação)

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral (TSE)

Dentre os adversários, destaca-se a presença de João Castelo (PPB), conhecido por ter sido um governador biônico (1979-1982)²⁷ e também senador (1983-1991). Ele ainda conseguiu levar a disputa para o 2º turno contra Jackson Lago (PDT), que se sagrou vencedor nessa eleição.

A Frente Ética, durante a campanha eleitoral, divulgou um material denominado de “Diretrizes Programáticas” que tinha sido formulado depois de diversas reuniões com as comunidades e entidades de mobilização social. As diretrizes contidas nesse ‘documento’ nortearam a realização de um seminário na UFMA (durante os dias 13 e 14 de dezembro de 1996), no Campus do Bacanga, nomeado de “Gestão Participativa - A Frente ouve a cidade”.

Os compromissos assumidos por Lago e Dutra durante a campanha foram orientados pelos princípios básicos estabelecidos pelas “Diretrizes Programáticas”. Sendo estes:

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,

²⁷ Durante a ditadura militar foram criados os cargos “biônicos”. Eles recebiam essa denominação porque seus titulares não eram escolhidos através do sufrágio universal e sua posse dependia apenas da sanção do comando militar que governava o país.

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 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, responsavelmente, 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" (NETO, 2009, p. 108).

Diante do que foi exposto podemos salientar que os objetivos da Frente Ética eram, resumidamente, democratizar e aumentar o nível de participação popular, atender as demandas sociais da população e ainda iniciar mudanças na administração municipal, assegurando, dentre outras coisas, transparência administrativa e participação direta dos cidadãos na tomada de decisões.

A implantação do Orçamento Participativo ficou, praticamente por completo, a cargo do gabinete do então vice-prefeito Domingos Dutra. As fases de implantação consistiram inicialmente na elaboração da metodologia a ser utilizada e na produção de material de apoio. Outra medida tomada foi o começo de um processo educativo da população, esclarecendo as questões relacionadas à prática orçamentária, a política tributária do município e a relação entre elas e a forma como os problemas sociais são tratados.

Outra atividade empreendida pela equipe de Dutra foi a elaboração de uma proposta orçamentária da Prefeitura, onde estavam discriminados a política

tributária, os projetos e investimentos a longo prazo e o comprometimento com os gastos de governo.

Houve ainda a gradual institucionalização do Orçamento Participativo. Foi definido que as audiências públicas seriam organizadas por região e setor. Primeiro foi elaborada uma proposta voltada para a regionalização e setorização, depois ocorreriam duas rodadas de reuniões: uma para apresentar a proposta do governo e fazer o levantamento da demanda e outra para a eleição dos delegados e definição das prioridades.

O outro momento do ciclo participativo seria a sistematização das demandas levantadas e, com base nas mesmas, a elaboração de uma proposta final de orçamento direcionada ao Conselho de Orçamento Participativo (COP) e, por fim, a criação de mecanismos de fiscalização da execução orçamentária.

A escolha de Domingos Dutra para coordenar a implantação do Orçamento Participativo em São Luís não foi feita ao acaso. Ele era membro do Partido dos Trabalhadores (PT), partido pioneiro e responsável pela implantação do OP em Porto Alegre, e que, até então, tinha conseguido bons resultados com a experiência. Não estranhamente, durante a década de 1990, na proporção em que o PT se expandia e conseguia o comando de mais prefeituras, maior era o número de experiências de Orçamento Participativo em todo o país.

Em 29 de maio de 1998 foi editada a lei nº 3.707 que criou a Secretária Extraordinária Municipal de Orçamento Participativo. A lei especificou que seria o órgão responsável pela coordenação da Política do Governo voltada para a integração popular na gestão municipal, criando meios para que a comunidade possa definir, de forma organizada e democrática, suas prioridades para serem inseridas no orçamento municipal.

O dispositivo legal em questão definiu também as competências do Secretário Extraordinário de Orçamento Participativo, quais sejam a coordenação, direção, supervisão e acompanhamento das demandas e prioridades da comunidade.

É necessário apontar que a criação da SEMOP em 1998 ocorreu em um contexto de disputas, na esfera política e administrativa, entre o PDT e o PT. O ponto de discórdia era o fato do PT, por estar à frente do processo de

implementação do OP, acabou ficando bem mais próximo da sociedade e de seus movimentos populares. Outro elemento que enfraqueceu as relações entre os partidos foi o fato de, nas eleições de 1998, Jackson Lago decidiu apoiar Eptácio Cafeteira nas eleições para governador.

Os desentendimentos, portanto, ocorreram, em primeiro lugar, porque o PDT não estava satisfeito com o que estava sendo construído pelo PT com as camadas populares, em função do OP e o PT desaprovou veementemente o apoio de Lago ao então candidato ao governo, Cafeteira. Tais fatos ocasionaram o fim da “Frente Ética”, encerrando, assim, a cooperação entre os dois partidos em questão. Todos os secretários petistas foram exonerados de seus cargos.

Domingos Dutra, em abril de 1998, em reunião com centenas de delegados do OP, renunciou ao posto de coordenador político do OP. Ele relatou uma série de questões que acabaram levando ao isolamento do PT no governo e prejudicando alguns dos compromissos firmados pela Frente Ética no período de eleição, dentre eles a implantação do OP.

Segundo Dutra, o prefeito não chegou a reunir todos os partidos políticos. As instâncias partidárias teriam ficado à margem do processo político administrativo, uma vez que a coordenação política, que deveria contar com dois membros de cada partido, nunca chegou a funcionar.

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. (NETO, 2009, p.112)

Em se tratando do caso do Orçamento Participativo, Dutra apontou a precariedade das condições materiais, o pequeno número de pessoal, além da falta de experiência. O governo não estava de todo comprometido com a causa do OP, além da comunidade, não estar habituada ao tipo de participação que o OP lhe permitia.

Diferentemente da experiência de Porto Alegre, que vivenciou momentos de ‘refração’ no fluxo de participação anos após a implementação, com a

experiência já consolidada, o Orçamento de Participativo de São Luís vivenciou sua primeira turbulência ainda em seu primeiro ano, não por desinteresse da população.

Tão logo a sociedade civil entendeu o que era o OP e o seu potencial, o fluxo de participação cresceu significativamente. O grande problema foi que, quanto mais resultados positivos eram alcançados com a experiência, mais o interesse do Executivo Municipal diminuía. Dutra relatou ainda que, em decorrência da falta de entusiasmo do chefe do executivo municipal, ele teve que atrasar o começo das audiências públicas daquele ano (1998), que deveriam ter começado no mês de março, alimentando a esperança de que a situação mudasse.

Ele enfatizou que nessa fase do processo público, para que ela seja bem sucedida, o governo precisa estar unido e comprometido, para inspirar confiança e transmitir esperança à população. Isso não ocorreu naquele ano. Ainda sobre as dificuldades enfrentadas, Dutra desabafou

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 um. (NETO, 2009, p.114)

Podemos assim perceber que, o processo de implantação do OP em São Luís foi marcado por desacordos políticos e enfrentou resistência dentro do próprio núcleo de governo, que deveria ter sido o maior interessado, uma vez que foi uma de suas propostas de campanha.

Em suma, o primeiro ano do Orçamento Participativo caracterizou-se pela falta de organização administrativa, decisões eram tomadas pela cúpula de governo sem que antes a população fosse consultada, falta de apoio político, falta de entusiasmo por parte da equipe do prefeito e uma suposta escassez de recursos (NETO, 2009).

Com a saída de Dutra da coordenação do Orçamento Participativo, o encargo passou a ser de Batista Botelho, vereador do PDT. Esse foi um momento

crucial, pois foi aí que o processo iniciado pelo PT começou a arrefecer, com base nos dados coletados.

Se o processo de implantação do OP for considerado por etapas, se tem um total de seis (NETO, 2009). A primeira ocorreu quando do lançamento oficial do Orçamento Participativo e das Audiências Públicas nas Regionais. Foi durante essas audiências que a equipe responsável pela implantação do OP expôs para a comunidade as condições em que a prefeitura se encontrava. Na segunda fase, foram realizadas as plenárias nas microregionais (entre abril e junho de 1997), para selecionar as demandas das comunidades e eleger os seus delegados.

A terceira etapa foi marcada pela atuação do Fórum de Delegados, que representando cada regional, elaboraram uma proposta com as demandas mais recorrentes. A análise técnica e de viabilidade das propostas era de responsabilidade dos técnicos do município. Nesta fase também foram eleitos os Conselheiros e os membros da Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras.

A quarta etapa teve como ponto mais relevante a reunião do Conselho do Orçamento Participativo, onde foi analisada a proposta orçamentária municipal e discutida o montante de recursos que poderiam ser disponibilizados para satisfazer as demandas levantadas pelos Fóruns de Delegados.

A quinta fase destacou-se pela discussão, entre os técnicos da prefeitura e os delegados do OP, sobre os projetos que foram priorizados. Foi informado a parcela de recursos que seriam destinados às regionais para dar início aos projetos formulados com base nas demandas de cada comunidade.

Na derradeira etapa, o COP discutiu esses projetos com a equipe do governo e, como consequência, foi elaborado um Plano de Investimentos para facilitar o controle social efetuado não só pelos conselheiros e delegados, mas também pela comunidade.

4.2.1 O Conselho de Orçamento Participativo de São Luís: finalidade, competência e composição

Antes de falarmos do COP é necessário fazer menção às demais instâncias internas do OP que revelam o seu desenho institucional. Temos a Coordenação Política do OP (CPOP) que é a instância de deliberação do governo e era, quando da implantação do OP, composta pelo vice-prefeito, o assessor especial do prefeito e de presidentes dos órgãos de administração municipal.

Já a Coordenação Executiva do OP (CEOP) tem por incumbência assessorar a CPOP, coordenando e executando a parte técnica-política-metodológica do processo do OP. Era subdividida em três grupos, a saber: o grupo técnico (GT), o grupo de apoio e mobilização (GAM) e o grupo de comunicação (GC). Segundo informações levantadas por Neto (2009, p.118), cada grupo tinha como atribuição um rol de atividades específicas

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 das 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.

As instâncias acima tratadas são os 'braços' do governo municipal dentro da estrutura do Orçamento Participativo. Aquelas que estão diretamente relacionadas com a participação da população, que representam a comunidade dentro do OP são, primeiramente, a Comissão de Acompanhamento de Licitações e Obras (CALO), o Fórum de Delegados e o Conselho de Orçamento Participativo.

Cada regional possui um Fórum de Delegados e este tem seu quadro composto por delegados escolhidos nas Plenárias Micro-Regionais da 2ª rodada. Ele tem por função a análise das propostas feitas pela comunidade e encaminhá-las aos

órgãos do governo para que possam avaliar a viabilidade das mesmas e, ainda possuem a responsabilidade de escolher os conselheiros que vão compor o COP.

A lei que regulamentou diversos aspectos relacionados ao Conselho de Orçamento Participativo, órgão vital para a existência do OP, uma vez que é a instância superior de participação da comunidade, somente foi editada dez anos após sua criação, em 2008²⁸. A lei 4.998/08 regulamenta o art. 9º, inciso XVII e seu § 3, dos Atos de Disposições Transitórias da Lei Orgânica do Município de São Luís, responsável por criar o COP.

O Conselho Municipal de Orçamento Participativo é um órgão paritário, deliberativo, de colegiado, possuindo natureza consultiva e de assessoramento, sendo o meio através do qual a comunidade participa diretamente e que tem como objeto matérias relacionadas às receitas e despesas do orçamento municipal.

Suas finalidades específicas são o incentivo e promoção, em caráter permanente, de um amplo debate com as comunidades das zonas urbana e rural, facilitando assim tomar conhecimento acerca da realidade social, política, econômica e cultural de São Luís. Estando ciente dessa realidade e das necessidades das comunidades, o COP pode sugerir ações que, se tomadas, podem resultar em políticas públicas que venham a satisfazer as demandas mais básicas da população.

O Conselho também tem a tarefa de desenvolver uma visão crítica das ações do poder público municipal, bem como, das práticas oriundas da aplicação dos recursos públicos e, ainda, tornar possível que os cidadãos participem do processo de elaboração do orçamento público do município. Isso significa que, como consequência, o cidadão também participa do conjunto de ações que o Executivo municipal empreende, dando, assim, sua contribuição no que tange a correta distribuição dos recursos públicos.

O rol de competências do Conselho Municipal de Orçamento Participativo consiste, basicamente, em:

- I – convocar Assembleia Geral extraordinária do Conselho Municipal do Orçamento Participativo;

²⁸ O prefeito Tadeu Palácio, juntamente com o secretário municipal do Orçamento Participativo Raimundo Filho, entregaram para os conselheiros regionais de São Luís no dia 22 de dezembro de 2008, no auditório da Prefeitura, a Lei nº 4.998, por ele sancionada no dia 17 de julho de 2008, que regulamenta o COP e cria o Fundo do Orçamento Participativo.

- II – realizar debates, audiências e consultas públicas sobre propostas do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) a serem enviadas à Câmara Municipal, em conformidade com o processo de discussão do Orçamento Participativo – OP;
- III – opinar a respeito da proposta do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) a serem enviadas à Câmara Municipal, em conformidade com o processo de discussão do Orçamento Participativo-OP;
- IV – opinar sobre a proposta da política tributária e de arrecadação a ser implementada pelo Executivo Municipal;
- V – acompanhar a execução orçamentária anual e fiscalizar o cumprimento das leis orçamentárias, opinando sobre eventuais acréscimos, cortes despesas, investimentos ou alterações no planejamento;
- VI – apreciar as demandas advindas da sociedade civil e escolher, dentre as demandas apresentadas, as prioritárias, tendo como critério o interesse público;
- VII – encaminhar as demandas prioritárias à Secretária Extraordinária Municipal do orçamento Participativo para providências;
- VIII – solicitar às Secretarias e órgãos do Poder Executivo Municipal, documentos imprescindíveis à formação de opinião dos Conselheiros (as) no que tange fundamentalmente a questões complexas e técnicas;
- IX – analisar a prestação de contas do Poder Executivo Municipal ao final de cada exercício, com o detalhamento por demanda do que foi orçado, do que foi empenhado e do que foi realmente executado;
- X – organizar um seminário anual através da Secretaria Extraordinária Municipal do Orçamento Participativo, em parceria com organizações da sociedade civil, sobre a dinâmica do Orçamento Participativo, com o objetivo de qualificar e ampliar o conhecimento dos Conselheiros;
- XI – indicar representantes do Conselho Municipal do Orçamento Participativo em outros Conselhos. (SÃO LUÍS, 2008)

Em sentido lato, se pode dizer que a finalidade do COP é servir de instrumento para que a consciência política de seus membros e das comunidades possa ser fortalecida, em consonância com as liberdades democráticas e os direitos coletivos e individuais.

No que diz respeito à composição do Conselho, temos que a sua constituição é paritária e é integrado por 30 (trinta) membros efetivos e respectivos suplentes. Quinze (15) deles serão membros do Poder Público Municipal, a saber: a) um membro da Secretária Extraordinária Municipal de Orçamento Participativo (SEMOP); b) um membro da Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAM); c) um membro da Secretaria Municipal de Fazenda (SEMFAZ); d) um membro da Secretaria Municipal de Saúde (SEMUS); e) um membro da Secretaria Municipal de Educação (SEMED); f) um membro da Secretaria Municipal da Criança e Assistência Social (SEMCAS); g) um membro da Secretaria Municipal de Agricultura, Pesca e Abastecimento (SEMAPA); h) um membro da Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SEMOSP); i) um membro da Secretaria Municipal de Desporto e

Lazer (SEMDEL); j) um membro da Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH); k) um membro da Secretaria Municipal de Trânsito e Transporte (SMTT); l) um membro da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMMAM); m) um membro da Secretaria Municipal de Turismo (SETUR); n) um membro da Fundação Municipal de Cultura (FUNC); o) um membro da Câmara Municipal.

Estes representantes do Poder Público Municipal serão indicados pelo prefeito, exceto o membro da Câmara Municipal, pois este será indicado pelo Presidente da Câmara. Os demais membros devem ser representantes da sociedade civil organizada e serão escolhidos através de eleição realizada nos Fóruns Regionais. Acerca do mandato é pertinente apontar que ele será gratuito (não será remunerado) e terá duração de 2 anos, podendo ser realizada a recondução.

Dentro do COP as hierarquias deliberativas são divididas em: Plenário, Fórum Regional, Seminário Geral e Congresso. Sua coordenação executiva contará com quatro membros: o coordenador, o vice-coordenador, o 1º secretário e o 2º secretário. A função de coordenador será ocupada pelo conselheiro que representa a SEMOP e o vice deverá ser escolhido dentre um dos representantes da sociedade civil organizada.

Os recursos destinados à realização das finalidades do Conselho de Orçamento Participativo e da Secretaria Municipal de Orçamento Participativo são oriundos do Fundo do Conselho Municipal de Orçamento Participativo. Ele não só tem a responsabilidade de criar as condições financeiras necessárias para o COP e a SEMOP, mas também de gerir estes recursos.

O orçamento do Fundo do Conselho deverá evidenciar os programas e políticas do governo municipal, devendo ser observada o estabelecido no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, atentando ainda para os princípios da universalidade e do equilíbrio.

Levando em consideração como o desenho institucional do OP foi estruturado, se pode elencar como principal característica a pluralidade de sujeitos envolvidos, a equipe executiva contava com a participação de diversos partidos. Em contrapartida, a participação da população tinha caráter somente consultivo e informativo, não existindo espaço para a deliberação popular. Além do fato de a fatia

do Orçamento destinado à satisfação das demandas e realização dos projetos ter sido ínfimo (isso porque a prefeitura fixou previamente um limite de investimentos a serem feitos).

Em 1998, por ocasião da criação do OP e dos gastos envolvidos nesse processo de implantação, a dotação orçamentária destinada à SEMOP foi de R\$ 800.000,00. Este foi o maior orçamento da Secretaria desde a sua criação. Contudo deste valor, somente foram executados R\$ 205.922,47 (cerca de 25 % do valor autorizado). Os anos seguintes a implantação manifestaram a mesma tendência, sendo o único diferencial o fato do montante autorizado ter sido gradualmente reduzido (enquanto, o orçamento municipal crescia na mesma proporção) (NETO, 2009).

A partir da Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2003, o anexo de prioridades referentes às demandas levantadas pelo OP junto às comunidades deixou de ser publicado. Desde então, essas prioridades não existem formalmente (porque deixaram de ser levadas em conta no Orçamento do município), não são mais legalmente reconhecidas pelo governo. Cruz Neto (2009) questionou até se essas discussões mais aprofundadas junto à comunidade chegaram de fato a acontecer, uma vez que não existem atas dessas supostas reuniões que comprovem sua realização.

4.3 Atuação do Orçamento Participativo na gestão 2009-2012

4.3.1 Considerações preliminares

A mobilização eleitoral é um momento importante quando se quer definir as lógicas que definem e orientam o jogo político. Para entender as condições do Orçamento Participativo durante a gestão de João Castelo (PSDB) na chefia do Poder Executivo municipal é necessário considerar alguns aspectos do certame eleitoral que lhe garantiu esse posto.

A eleição municipal de 2008 faz parte de uma cadeia de eventos que começou a se configurar em 2003, com um processo de crise e 'racha' dentro do grupo político chefiado pela família Sarney. A teia de domínio deles no Estado começou a se estender na década de 1950 e se consolidou na década de 1960. Desde então eles são uma força a ser considerada no contexto político maranhense.

Todavia, essa ‘hegemonia’, esse domínio do grupo Sarney em São Luís nunca existiu, ressaltando-se o período em que as eleições diretas foram proibidas (por ocasião do AI nº 3 de 1966). Desde 1985, momento em que as eleições diretas foram restabelecidas, o grupo político em questão nunca conseguiu conquistar a prefeitura de São Luís.

São Luís tem uma tradição oposicionista²⁹ que foi reafirmada quando da derrota do grupo Sarney nas eleições para o governo do Estado em 2006³⁰. Essa tradição acabou virando um dos destaques da eleição de 2008, pois foi utilizada como estratégia pelos grupos de oposição.

Esse processo eleitoral reuniu novamente PT e PDT, que, conforme relatado anteriormente, em se tratando das eleições municipais, tem um histórico longo de alianças e rompimentos. Estes partidos compunham a oposição, juntamente com o PCdoB e PSB. Os partidos que integravam a base aliada do grupo Sarney eram o DEM, PMDB, PV e alguns outros partidos menores.

No pleito eleitoral de 2008 não tinha como saber quem sairia vitorioso, não existia um favorito. O cenário era de incerteza, uma vez que cada um dos grupos que entrou na disputa pela prefeitura possuía fragilidades e potencialidades que acabaram equilibrando a disputa. Borges (2008, s/p) descreve essa situação deixando claro que

[...] o grupo Sarney apresenta-se com trunfos acumulados em décadas de experiência político-administrativa e ocupação de posições importantes, que se desdobram em notáveis recursos de poder, tais como: dinheiro, suportes midiáticos de grande alcance, popularidade/visibilidade e, sobretudo, inserções na esfera governamental (estadual e federal) que lhes favorece o acesso a recursos e instâncias decisórias, ampliando seu papel redistributivo, ou seja, sua capacidade de distribuir benefícios coletivos e seletivos. A questão era saber se esse arsenal de trunfos materiais, políticos e simbólicos seria acionado para a disputa de prefeito da capital, até então pouco privilegiada pelo grupo desde a sua emblemática derrota de 1985. Os oposicionistas, por sua vez, mobilizavam em seu favor a retórica antisarneysta, que apontava esse grupo como responsável pelos

²⁹ São Luís recebeu a alcunha de ‘ilha rebelde’ em 1951, quando foi iniciada uma greve geral, que ocorreu nos meses de fevereiro e março e, posteriormente, setembro e outubro daquele ano. A greve foi um movimento popular de caráter amplo, radical e heterogêneo que estimulou a mobilização da “massa urbana” revoltada com os atos fraudulentos e notadamente ‘coronelistas’ de Victorino Freire, que corrompeu o processo eleitoral a fim de eleger seu candidato.

³⁰ As eleições do ano de 2006 ao governo do Estado entrou para a história da política maranhense, por que acabou produzindo mudanças significativas e abrindo novos precedentes, reconfigurando, assim, a dinâmica das forças políticas atuantes no Estado. Finalmente, Jackson Lago (PDT) conseguiu ser eleito governador derrotando ninguém menos do que Roseana Sarney (PMDB), que tinha sido sua adversária na eleição de 1994 para o governo do Estado.

péssimos indicadores socioeconômicos do estado; contavam com a presença de lideranças partidárias à frente do governo estadual e da Prefeitura de São Luís, Jackson Lago e Tadeu Palácio, ambos do PDT; tinham um partido da oposição (PDT) governando a capital há praticamente duas décadas; e reverberavam o clima de confiança remanescente da vitória sobre Roseana Sarney na disputa para o governo estadual em 2006. Trunfos políticos a serem convertidos em ganhos eleitorais.

Era óbvia a importância da conquista da prefeitura de São Luís, uma vez que era o principal núcleo de poder político e econômico do Estado. Os dois grupos estavam sedentos por conseguir o domínio da ‘máquina’ municipal. Isso era bem nítido no grupo Sarney, que internamente vinha se esfacelando desde 2003 e que só piorou com a derrota nas urnas na eleição de 2006.

Eles necessitavam reestruturar suas bases de apoio e poder, tirando também proveito do desgaste vivenciado pela oposição em decorrência da ‘Operação Navalha na Carne’ da Polícia Federal.

Essa operação foi deflagrada em 17 de maio de 2007. A Polícia Federal fez diversas prisões em todo o país, inclusive o ex-governador do Estado José Reinaldo Tavares que ‘rompeu’ com o grupo Sarney e, na eleição de 2006, ajudou a formar a “Frente de Libertação do Maranhão”. A então ministra Eliana Calmon não chegou a determinar a prisão do então governador Jackson Lago (PDT) uma vez que não havia flagrante. Mas, posteriormente a Justiça Eleitoral cassou seu mandato.

O pedido de cassação teve como titular a coligação de Roseana Sarney (à época PFL, atual PMDB), vencida por Lago, em 2006. A acusação principal feita no pedido foi a de que, José Reinaldo Tavares (PSB), teria utilizado a máquina estatal durante as eleições de 2006 (uma vez que era o governador em final de mandato) para ajudar Jackson Lago a ser eleito.

A denúncia feita pelo grupo Sarney fazia menção também a doações irregulares de cestas básicas, além de uma transferência de recursos públicos, no valor de R\$ 700 mil, para uma associação de moradores de Grajaú. Foi citada ainda uma suposta apreensão de 17 milhões de reais feita pela PF cujo destino seria a compra de votos, além de distribuição de combustível e material de construção com o mesmo fim.

A oposição, estimulada pela vitória de 2006, queria consolidar o feito daquele ano e acumular, simultaneamente, o comando do governo do Estado e da Prefeitura Municipal. Houve uma tentativa de reedição da ‘Frente de Libertação’,

onde os partidos se unificariam em torno de uma candidatura única, o que não aconteceu.

A oposição optou por dividir forças e lançou três candidaturas ao invés de uma só. Ao que parece, antes de uma disputa entre as legendas e propostas de governo, a eleição municipal tinha se tornado uma ‘batalha’ pessoal de egos, isso porque a concorrência intra (e inter) partidária foi forte. Eis a razão pela qual São Luís, em 2008, foi a capital que apresentou o maior número de candidatos à prefeito.

Foram no total dez candidatos³¹, sendo os três mais votados João Castelo³² (PSDB) com 43,12% dos votos, Fávio Dino³³ (PcdoB) com 34,28% e Clodomir Paz com 9,46% dos votos (PDT). Esse resultado levou as eleições para o 2º turno. A disputa entre Castelo e Dino foi acirrada, contudo, o candidato do PSDB logrou êxito. Mas, para Flávio Dino não foram só perdas. Essa eleição aumentou seu capital político, fazendo-o despontar como uma liderança forte e alternativa às forças já consolidadas no jogo político ludovicense.

Digno de nota também é a inexpressiva votação, se comparada com eleições municipais anteriores, do candidato do PDT, Clodomir Paz. Já foi mencionado que, no âmbito do Executivo Municipal, o Partido Democrático dos Trabalhadores detinha domínio, elegendo prefeitos pertencentes ao seu quadro de filiação durante várias eleições seguidas. A eleição de 2008 pôs fim à hegemonia pedetista.

Essa eleição ainda revelou a continuação da tendência oposicionista que São Luís possui, isso no que diz respeito ao lugar que ocupa nas disputas políticas estaduais, ou seja, contrária ao *sarneysmo*.

³¹ Além dos citados, foram candidatos ao cargo de prefeito em São Luís, no ano de 2008: Raimundo Cutrim (DEM), que pertencia à coligação “A força das comunidades – segurança das comunidades”, formada pelo DEM, PTdoB, PRTB; Gastão Viera (PMDB) representante da coligação “Diga sim para São Luís – São Luís sob nova direção”, formada pelo PMDB e PSC; Waldir Maranhão (PP), candidato da coligação “São Luís: progresso sustentável”, formada pelo PP e o PV; Cleber Verde (PRB), sem coligação; Welbson Madeira (PSTU), sem coligação; Pedro Fernandes (PTB), sem coligação; e Paulo Rios (PSOL), sem coligação.

³² Teve como aliados e apoiadores de sua campanha Roberto Rocha (deputado federal); Pinto da Itamaraty (deputado federal e proprietário de radiola de *reggae*); Aécio Neves (governador do Estado de Minas Gerais); Alberto Franco, Edvaldo Holanda e Afonso Manoel (deputados estaduais); Telma Pinheiro (Secretária de Estado das Cidades, coordenadora das obras do PAC em São Luís); Aldionor Salgado (ex-vereador); ex-militantes de esquerda e de membros do movimento estudantil.

³³ Contou com o apoio de Lula (então Presidente da República); Ministros do governo petista; o próprio Partido dos Trabalhadores; Ricardo Berzoini e Renato Rabelo, lideranças nacionais do, respectivamente, PT e PCdoB; Helena Heluy (deputada estadual); intelectuais locais e militantes de movimentos sociais.

Em se tratando da vitória de João Castelo, ela pode ser creditada, primeiro, ao redesenho das forças e lideranças políticas ludovicenses, e, em segundo lugar, ao seu carisma e influência política adquirida ao longo da sua vida pública.

4.3.2 O Orçamento Participativo durante a gestão municipal de João Castelo (2009-2012)

A gestão de João Castelo não foi marcada por uma preocupação concreta com as práticas de governança democrática. Esta última, em sentido lato, significa

[...] uma nova arte de governar que tem na gestão das interdependências entre os atores seu principal instrumento de governo. A governança gere as relações entre os atores para tomar decisões sobre a cidade e desenvolver projetos complexos com a colaboração interinstitucional, público-privada ou envolvimento dos cidadãos. (ESTEVE, 2009, p. 27)

Ela não se reduz ao gerencialismo que se estabeleceu no âmbito da Administração Pública com as mudanças vivenciadas pelo país na década de 1990. Sua finalidade básica é que Estado e sociedade civil possam colaborar entre si para regular e encontrar soluções para os problemas que afetam a coletividade e que têm natureza de interesse público. Seu primado tem se fortalecido graças à crise do governo gestor de recursos e provedor e às distorções provocadas pela gestão puramente gerencial, que está defasada.

O gerencialismo e governança têm alguns pontos em comum, sendo um deles a rejeição ao governo hierárquico. Contudo, na contramão dele, ela não enxerga no mercado e nem nos procedimentos e técnicas empresariais que tendem a ser aplicados na gestão pública, a resposta para a problemática social e os desafios que dela decorrem. A solução estaria na própria sociedade.

Nessa perspectiva, o papel do governo é o de atrair e envolver o cidadão para que ele resolva seus próprios problemas, estabelecendo um regime de cooperação e incrementando a capacidade de atuação coletiva dos indivíduos. A governança possui algumas características que também são exteriorizadas pelo modo de governo burocrático, tal como a noção de legalidade. Outros pontos são o reconhecimento da necessidade de controle público e procedimentos administrativos. Pondera-se que este último é simples nuance da prática

administrativa contemporânea, não possuindo o mesmo peso que possui no modo de governo orientado pela burocracia weberiana³⁴.(ESTEVE, 2009)

O que ocorre é que a governança democrática prioriza técnicas não-formais de interação com os cidadãos. O papel do candidato eleito, sob essa ótica, é essencial para a sociedade porque na função de chefe do Poder Executivo Municipal sua missão é organizar o interesse coletivo, aglutinando as demandas dos diferentes atores sociais e setores da cidadania e enfrentando os desafios que cada uma delas impõe.

Na *governance* a iniciativa social e privada e a cidadania são elementos que se sobressaem. A ideia é que a administração municipal coordene as principais redes sociais em uma só direção, fortalecendo e estimulando a cooperação dos cidadãos. Necessário pontuar que

as redes nascem num espaço informal de relações sociais, mas seus efeitos são visíveis para além desse espaço através das relações com o Estado, a sociedade e de outras instituições representativas. (ACIOLI, 2007, p.9)

Essa configuração denota a existência de um governo relacional. O objetivo deste último é promover o desenvolvimento humano de forma compartilhada com a sociedade civil. Atualmente, essa colaboração entre os atores e a participação, através do exercício da cidadania ativa, não são mais consideradas apenas uma face de uma teoria emergente. Ela é vista como uma função que capaz de fortalecer e servir de base para as ações do governo.

³⁴ “O Estado brasileiro incorporou no seio da Administração Pública, em dado momento, as concepções burocráticas nos moldes weberianos. Isso acabou enraizando na cultura administrativa brasileira valores que, mais tarde, dificultariam a gestão da máquina estatal, pois a mesma encontrava-se com sua estrutura rígida, exacerbadamente burocratizada. A administração burocrática clássica foi concebida com base nas ideias de Max Weber, que voltadas estavam para um estruturalismo fenomenológico de maneira tal que, os tipos ideais por ele trabalhados refletiram essa visão estrutural. Para esse tipo de estruturalismo, a estrutura é, de fato, um conjunto que tem um sentido e que estaria apto à fundamentar, servir de ponto de apoio de uma análise intelectual, mas o faz sem que ao mesmo tempo seja uma noção já definida, pois vai sofrendo alterações e se organizando de acordo com a realidade em que está inserida. Assim sendo, podemos admitir que para Weber nenhum sistema essencialmente conceitual seria capaz de retratar integralmente o que é real, bem como nenhum conceito poderia refletir a diversidade de um fenômeno particular. Tomando com ponto de referência um sistema social, que pode ser muito ou pouco organizado, aferimos que, quanto mais organizado ele for, mais próximo estará do modelo ideal de organização burocrática. Válido ressaltar que, Weber não se ocupou em oferecer um conceito para ‘burocracia’. A verdade é que ele preferiu trabalhar na enumeração de suas características, que é o que nos permite entender o que seria uma organização burocrática. Porém, à guisa de esclarecimento, é necessário compreender que ele não considerou a burocracia como sendo um sistema social, mas sim como um tipo de poder ou dominação” (MOTTA E VASCONCELLOS, 2002, p.135).

Contudo, o que se viu na gestão 2009-2012 foi uma tendência dissonante do ideário participativo ora esboçado. O ex-prefeito João Castelo definiu o seu secretariado no primeiro mês de seu mandato. No que se refere à Secretaria Municipal de Orçamento Participativo SEMOP, ele escolheu como Secretário o advogado Eduardo Salim Braide, que ao assumir afirmou estar consciente que a função da Secretaria era servir de ponte entre a população e o prefeito e, diante disso, pretendia ouvir “todos os segmentos comunitários e sociais, no sentido de levarmos ao prefeito João Castelo as demandas mais prementes da população e, assim, fazer com que as ações sejam executadas conforme a vontade do povo”. (JORNAL PEQUENO, 2009)

O novo secretário recebeu uma Secretaria com estrutura precária, com diversos problemas internos e praticamente inativa. Por exemplo, o Conselho de Orçamento Participativo já ‘atuava’ mesmo sem ter sido regulamentado (coisa que só ocorreu em 2008).

A lei 4.998/08 determinou, dentre outras coisas, que o mandato dos Conselheiros seria de 2 anos, o que já era uma regra do COP. O início da gestão de Eduardo Braide coincidiu com o fim do mandato de 2 anos dos Conselheiros que já atuavam, portanto, deveriam ocorrer novas eleições (ou renovação do mandato dos mesmos).

Braide, então, quando assumiu, prometeu que essas eleições ocorreriam. Só que não foi bem isso que aconteceu.

Na verdade, os conselheiros, nada mais nada menos, são os representantes da comunidade. A gente não pode negar isso. A gente não pode jogar a culpa nos conselheiros, porque quem convoca a eleição é o prefeito e não ocorreu de fato isso. Não teve interesse, na verdade, no acontecimento (da eleição). Então, por exemplo, nós [a equipe de mobilização social e o Secretário] fizemos uma parceria com o Conselho apesar de não ter renovado o mandato dele, nós fizemos uma parceria. Em prol de que a gente não deixasse que a Secretaria de OP deixasse de existir plenamente. (**Webster Silva Castro**. Exerceu, durante a gestão de Braide, a função de chefe da equipe de coordenação técnica de mobilização social da SEMOP)

Inicialmente, houve um esforço por parte dos envolvidos. A equipe de mobilização social em conjunto com o Secretário, promoveu reuniões com as comunidades, para debater os seus problemas. Foi iniciado um processo de levantamento de demandas. Através da atuação do COP foram priorizadas algumas

delas, que seguiram para a Câmara Municipal onde a proposta de orçamento foi aprovada para que elas pudessem ser atendidas.

Essas prioridades, durante a gestão 2009-2012 estavam relacionadas a infraestrutura, em sua maioria, e também urbanismo, saúde, transporte, educação e recuperação de feiras e mercados. Especificamente, foram estabelecidas 29 demandas durante esse período, segundo relatório fornecido pela SEMOP, podemos notar abaixo:

Demandas relacionadas à infraestrutura

ÁREA / SETOR	PRIORIDADES	BAIRRO
REG. I	- Pavimentação da Rua da UVA, Rua Projetada Qd. 64 e Travessa João Castelo.	- Anjo da Guarda
REG. II	- Recuperação das ruas do Centro / Liberdade	- Centro-Liberdade
REG. III	- Pavimentação asfáltica nas ruas Boa Vista e Bom Jesus	- Fé em Deus
REG. IV	- Pavimentação asfáltica no canal do Caratatiua - Recuperação asfáltica nas ruas do lado do DETRAN e por trás do DETRAN	- Caratatiua - Vila Palmeira
REG. V	- Colocar piçarra nas ruas: 21 de abril, Olavo Bilac, Artur Azevedo, Jose Sarney, Risoleta Neves, Padre Marcos, São Jorge, Epitácio Cafeteira, Rua da CAEMA, Duque de Caxias, Nossa Senhora de Fátima e Santa Luzia.	- Vila dos Frades
REG. VI	- Pavimentação asfáltica nas ruas: São Pedro I, São Pedro	- Aurora

Fonte: SEMOP

	II, Rua Barão do Aracati, 8 de setembro, Rua 1, 2, 3, Rua 1º de setembro e Rua Alta da Boa Vista - Pavimentação asfáltica de 5 ruas do Jardim Conceição	- Jardim Conceição
REG. VII	- Pavimentação asfáltica da rua Santa Rosa e Santa Rita na rua da Japonesa no novo Cohatrac.	- Forquilha
REG. IX	- Mudança de asfalto da av. Mario Andreazza que liga a av. Daniel de La Touche a av. São Luis Rei de França.	- Vicente Fialho
REG. X	- Interligação dos bairros: Anil, Angelim, Pedra Caída e bairro Bequimão. - Asfaltamento da Rua da Paz, travessa da Paz que estima mais ou menos 200 metros. - Ponte que interliga Angelim Velho a Padre Xavier e Bequimão.	- Bequimão
REG. XI	- Drenagem e pavimentação asfáltica da Rua Coronel Amorim (31), travessa Frei Antonio, Rua São Francisco e Rua 32	- Ponta de Farol
REG. XII	- Pavimentação asfáltica e drenagem superficial das ruas 10, 09, 08, 07, 06 e 05, 51, 47 e 46 (1.000 metros)	- São Raimundo
REG. XIII	- Pavimentação de Ruas transversais do Recanto dos Pássaros (Av. Carcará). - Calçamento da Rua II, ligando a AV. III do Jardim América até a av. Tancredo Neves do Santa Efigenia com a ponte da rua 31 entre a Vila América e Recanto América. - Drenagem do Retorno da UEMA na av. Lourenço Vieira da Silva e Retorno do Alfa, ponto de acesso a av. Guajajaras.	- Recanto dos Pássaros - Cidade Operária
REG. XIV	- Pavimentação asfáltica de acesso (1.500mts) - Pavimentação asfáltica da Rua Militar (700m) - Pavimentação asfáltica e drenagem superficial de (700m)	- Cajupe - Santa Barbara - Jd. São Raimundo
REG. XV	- Asfaltar toda a Rua Principal - Abertura de Estradas e asfaltamento interligando os bairros Rios dos Cachorros, Limoeiro e Taim (1.500m)	- Cajueiro / Vila Maranhão

Demandas relacionadas ao urbanismo

AREA/ SETOR	PRIORIDADES	BAIRRO
REG. II	-Construção da Praça da Igreja da Vila Passos	- Vila Passos
REG. IV	- Título de posse da Redenção	- Redenção
REG. VI	- Construção de uma praça com uma quadra poliesportiva na estrada do Bairro no antigo posto Nazaré	- Vila Lobão
REG. VII	-Construção de uma Praça com área de lazer e recreação. Regulamentação dos loteamentos no Bairro da Forquilha e demais Bairros Adjacentes .	-Forquilha
REG. IX	- Limpeza da galeria fluvial que vai da av. Santa Isabel na Vicente Fialho descendo pela rua Laerte Santos desembocando na rua Eurípedes Bezerra (próximo ao snob motel). Limpeza e conclusão das tubulações da drenagem fluvial nas ruas Nossa Senhora da Conceição, final da rua do lazer, rua 29 de agosto, limpeza da galeria da rua São Benedito	- Vicente Fialho
REG. X	Construção de uma Praça com area de lazer	- Bequimão

Fonte: SEMOP

Demandas relacionadas à Saúde

AREA/SETOR	PRIORIDADES	BAIRRO
REG. II	Construção de um posto e saúde no bairro da Liberdade	- Liberdade
REG. V	Colocar Médicos plantonista na Unidade Mista do Coroadinho.	- Coroadinho

Demandas relacionadas ao Transporte

AREA/SETOR	PRIORIDADES	BAIRRO
REG. I	-Recuperação e Implantação de novos abrigos e placas de identificação de parada de ônibus em São Luis	
REG. XIII	-Levantamento dos Bairros onde há necessidade do aumento da frota de ônibus que fazem Integração	Turú/ Olho D'agua

Demandas relacionadas à Educação

AREA/ SETOR	PRIORIDADES	BAIRRO
REG. V	Conclusão da construção da Escola Municipal Vila dos Frades	-Vila dos Frades
REG. VI	Construção de uma Escola Fundamental	-Vila Isabel Cafeteira
REG. VIII	Palestras educativas nas comunidades de São Luis, como medida de prevenção para evitar a formação de lixões	-

Demandas relacionadas à recuperação de feiras e mercados

AREA/ SETOR	PRIORIDADES	BAIRRO
REG. I	-Recuperação e Organização da feira do Anjo da Guarda, assim como de todas as feiras públicas de São Luis.	- Anjo da Guarda e Outros
REG. II	-Recuperação da feira da Liberdade e Macaúba	- Liberdade e Macaúba
REG. III	-Reforma do Mercado da Rua Raimundo Correa - Reforma do mercado	-Monte Castelo -Bairro de Fátima

REGIONAIS x DEMANDAS

REG.	INFRA ESTRUTURA	URB.	SAÚDE	TRANSP.	EDUC.	FEIRAS/ MERC.
1	X	—	—	X	—	X
2	X	X	X	—	—	X
3	X	—	—	—	—	X
4	X	—	—	—	—	—
5	X	X	X	—	X	—
6	X	—	—	—	X	—
7	X	—	—	—	—	—
8	—	—	—	—	X	—
9	X	—	—	—	—	—
10	X	—	—	—	—	—
11	X	—	—	—	—	—
12	X	—	—	—	—	—
13	—	—	—	X	—	—
14	—	—	—	X	—	—
15	—	—	—	X	—	—

RANKING DAS REGIONAIS POR NÚMERO DE DEMANDAS

(Qual regional apresentou mais demandas?)

	REGIONAIS	NÚMERO DE DEMANDAS
1º	REGIONAL 2 (Centro/Liberdade)	4
2º	REGIONAIS 1 (Itaqui/Bacanga), 5 (Sacávem/Coroadinho) e 6 (Anil/Aurora).	3
3º	REGIONAIS 3 (B. Fátima/ Monte Castelo).4 (Alemanha/João Paulo), 7 (Cohab/ Cohatrac), 9 (Cohab/Vinhais), 10 (M.Novo/ Bequimão).	2
4º	REGIONAIS 8 (Turu/ Olho D'Água) 11 (S. Francisco/ Ponta do Farol), 12 (São Cristóvão/ João de Deus),13 (Cidade Operária/ Cidade Olímpica), 14 (Mato Grosso/ Santa Bárbara),15 (Maracanã/Estiva)	1

Os dados disponíveis revelam que as Regionais 13, 14, 15 não apresentaram demandas de infraestrutura. Contudo, isso não implica dizer que essa necessidade não exista. Essas áreas são compostas por bairros periféricos e que possuem histórico de precariedade na prestação de serviços públicos básicos.

Para entender esse fato é necessário refletir sobre a constituição geográfica da sociedade de São Luís, que começou através de um sistema de localizações e distribuições condicionado pela lógica do capital. Nesse tipo de

arranjo espacial os contrastes entre a classe dominante, abastada financeiramente, e grande parte da população, na pobreza e marginalizada, ficam evidentes e são indícios do quão extensas e graves são as distorções na nossa sociedade (SANTOS; MENDES, 2005).

É pertinente pontuar que essas desigualdades também se reproduzem em escala nacional. Na rede urbana elas se dão de duas formas. De um lado, constata-se a disparidade entre as metrópoles e os centros regionais, que acabam concentrando as melhores condições de vida e oportunidades econômicas. Do outro, se tem o desequilíbrio existente no interior das cidades entre a parte da população que possui acesso à bens e serviços urbanos de qualidade e os que não gozam dessa prerrogativa (SANTOS JUNIOR, 2008).

O que existe são dois elementos distintos que estão em constante conflito. Essas lutas são travadas pela população que se encontra precariamente incluída, que tem acesso aos meios elementares de sobrevivência e aos serviços que o Estado tem dever de prestar ao cidadão (educação, saneamento, saúde, etc.) de forma precária. Do outro lado, se encontra a população hegemônica, assim denominada por ter pleno acesso aos meios básicos de subsistência e não é dependente dos meios que o Estado está obrigado a viabilizar para a sociedade. Dela fazem parte a elite financeira, intelectual e econômica do município (MOREIRA, DINIZ, 2012).

O município de São Luís se expandiu em várias direções e ampliou significativamente suas frentes de crescimento urbano, o problema é que isso ocorreu sem que fossem utilizados os instrumentos técnicos, institucionais e financeiros adequados e necessários para gerenciar o espaço urbano. (MARQUES, 1996) Mesmo vivenciando relativo 'progresso urbano', estimulado pelo *boom* imobiliário vivenciado nos últimos anos, São Luís:

[...] não reflete uma infraestrutura suficiente e de qualidade que atenda as necessidades da população, pois, dentro de um mesmo espaço urbano, evidencia-se duas realidades distintas no âmbito sócioeconômico que vai desde projeções arquitetônicas (casarões, edificações verticais e horizontais) à casebres e palafitas e à concentração de pessoas e equipamentos. (SANTOS; MENDES, 2005, p.3).

Objetivamente foram apuradas 29 demandas, mas este levantamento não reflete a real condição estrutural do município. A precariedade e insuficiência nos

setores da saúde, educação e transporte é gritante e a SEMOP, com esse trabalho de coleta de exigências, não consegue ilustrar minimamente o quadro de desigualdade na prestação de serviços públicos essenciais e na garantia do exercício de direitos sociais. São Luís é uma cidade com demandas reprimidas.

Do total de 29 pleitos poucos foram atendidos. A esse respeito, segundo relato de membro da equipe de mobilização social, eles nunca receberam nenhum tipo de *feedback* acerca da realização dessas demandas, nenhum relatório de execução ou documentos referentes às licitações que possivelmente seriam necessárias para que as obras pudessem ser iniciadas. Webster Castro descreve essa situação afirmando que

[...] nós fizemos o levantamento dessas demandas, nós entramos em acordo com esses conselheiros para que a gente fizesse o monitoramento do que estaria sendo feito. Só que, você sabe que quem executa as obras é a Secretaria de Obras e Serviços Públicos (SEMOSP) e nós, para a surpresa nossa, sendo da própria administração, foram negadas todas essas informações. Eu, pessoalmente, como coordenador da equipe técnica fui várias vezes nessas superintendências para fazer o acompanhamento dessas obras e, até então, eles não passaram nenhum tipo de informação para gente. Isso já na gestão do outro secretário [Paulo Matos], porque não deu para que o Secretário Eduardo acompanhasse. Tivemos o cuidado de fazer todo esse monitoramento junto às superintendências que executam essas obras e para surpresa nossa não fomos atendidos em nenhuma. Nós fazíamos ofícios, fazíamos o encaminhamento para ver o que é que estava sendo feito e eles não davam esse retorno.

Essa falta de transparência administrativa revela o quão embrionária ainda é a democracia participativa em São Luís. Tal prática constitui óbice para a plena possibilidade de realização da cidadania ativa pois esta deve ser livre e requer

[...] não apenas direitos e deveres formais no domínio da política e da sociedade civil – embora ela os requeira – mas também acesso às habilidades, recursos e oportunidades para fazer que estas estipulações formais contem na prática. (HELD, 1997, p. 80)

Esse aspecto acaba revelando outra peculiaridade acerca do OP ludovicense. Seu perfil institucional foi concebido sob a forja dos ideais participativos democráticos, onde transparência e responsabilização são regras. Como já mencionado, o modelo participativista de democracia pressupõe estímulo ao envolvimento da sociedade civil organizada e cidadãos na implementação e no controle das políticas públicas.

Contudo, o Orçamento Participativo atuava em uma estrutura essencialmente gerencialista. O modelo gerencial isola e protege o gestor, blindando-o de modo que ele tenha que responder somente aos seus 'iguais', enquanto que o ideal seria que ele estabelecesse uma relação de articulação e cooperação com os variados atores políticos e segmentos sociais.

Na gestão 2009-2012, somente um Secretário tentou romper com esse padrão de 'enclausuramento' do gestor. Eduardo Braide ficou na Secretaria por cerca 15 meses, se licenciando para concorrer às eleições para deputado estadual pelo PMN, não estando presente para acompanhar a fase em que as demandas deveriam ter sido executadas. Contudo, foi esse levantamento, feito durante a sua gestão, que norteou a tímida atuação do Orçamento Participativo durante todo o período 2009-2012.

Outra contribuição do primeiro Secretário da SEMOP na gestão Castelo foi a elaboração do projeto “**OP Jovem**”. Com o lema “*Mudar para melhorar*”, esse projeto teve por objetivo ouvir e fazer com que os jovens participassem ativamente das ações perpetradas pela Administração Pública municipal. Buscava inseri-los nas esferas de discussão popular, estimulando a participação dos jovens e adolescentes. Em síntese, seus objetivos gerais eram

1. Oferecer aos jovens e estudantes do Ensino Médio da rede Pública, oportunidades de construir seus próprios conceitos sobre o poder público municipal, através de seus atos no processo do Orçamento Participativo;
2. Fortalecer o processo de animação cidadão para a participação política gerado no âmbito do OP de São Luís;
3. Promover a cidadania ativa e solidária por parte da população mais jovem;
4. Promover a participação cívica e solidária dos jovens na comunidade;
5. Promover a interculturalidade entre os jovens.³⁵

O projeto piloto do Orçamento Participativo Jovem (OPJOVEM) foi lançado em evento na Assembleia Legislativa, que contou com o apoio da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC) e com a participação de 300 estudantes da rede pública de ensino.



Figura 4- Alunos no auditório da Assembleia Legislativa do Estado, durante a apresentação do projeto piloto do OP Jovem.

Fonte: SEMOP



Figura 5 - Representantes da sociedade civil no auditório da Assembleia Legislativa do Estado, durante a apresentação do projeto piloto do OP Jovem.

Fonte: SEMOP

Foram realizadas algumas palestras de esclarecimento acerca das ações estratégicas da Prefeitura de São Luís e alguns cursos e oficinas buscando promover a cidadania. O projeto piloto iria ocorrer em duas fases: na primeira, o público alvo seria somente os alunos da rede pública. Em uma segunda fase, a SEMOP ambicionava ampliar esse rol e, incluir os alunos da rede particular de ensino, expandindo assim seu raio de atuação e influência.

Contudo o projeto foi abruptamente suspenso, em decorrência do fim da parceria com a SEEDUC. Nos primeiros meses de 2009, Jackson Lago (PDT) ainda

era governador do Estado, porém, em 16 de abril desse mesmo ano, teve a cassação do seu mandato confirmada pelo Tribunal Superior Eleitoral. Roseana Sarney (PMDB), segunda colocada na eleição de 2006, assumiu o governo do Estado no dia seguinte (17/04), em uma rápida cerimônia de diplomação no TRE.

Quando Roseana assumiu o governo do Estado, mudou todo o secretariado e isso gerou uma onda de insegurança. Não é estranho, portanto, que as parcerias entre Estado e município, no que diz respeito às suas Secretarias, tenham sido suspensas e algumas não foram retomadas, o que é o caso da existente entre a SEEDUC e a SEMOP.

O projeto do OP Jovem tinha um grande potencial, todavia não teve continuidade. A saída de Eduardo Braide da Secretaria, idealizador do projeto, e a falta de apoio da Secretaria de Educação foram fatores determinantes na interrupção da implantação do projeto. Ele poderia ter sido retomado, só que os secretários que passaram pela SEMOP após Braide, não demonstraram nenhum tipo de interesse em retomar o projeto. Webster Castro afirmou que a equipe de mobilização social apresentou a cada um desses secretários o projeto “e eles simplesmente olhavam e ficavam calados. Porque na política tem dessas coisas, porque um deu a sugestão o outro não quer dar continuidade”.

Com a saída de Eduardo Braide, quem assumiu a SEMOP foi Paulo Matos (presidia o diretório regional do PPS no Maranhão), empossado em 28 de abril de 2010. Na solenidade de posse João Castelo, em seu pronunciamento, disse que o objetivo de sua administração era cada vez mais aperfeiçoar a equipe de governo e transformar São Luís em uma cidade mais 'bonita', justa e humana, buscando bem servir a população.

Durante a solenidade, Paulo Matos prometeu que faria um elo entre as comunidades e a administração municipal e tinha o propósito de “trazer as demandas e levantar os problemas enfrentados nos bairros pelos ludovicenses a fim de garantir o bem-estar e a felicidade da população. Para isso, terei tranquilidade e sabedoria para dar o melhor de mim e desempenhar bem o meu papel”.

Paulo Matos, conforme o levantado durante visitas à SEMOP, somente ficou no cargo alguns poucos meses e seu único ato relevante enquanto Secretário foi o envio de alguns poucos ofícios dirigidos à SEMOSP, na tentativa de conseguir

a liberação de informações sobre o andamento e execução das demandas levantadas, coisa esta que, em sua fala, ele disse que faria, mas na verdade não fez.

O único levantamento de demandas feito durante todo o período compreendido entre 2009 e 2012 foi feito pelo primeiro Secretário. A passagem de Paulo Matos pela SEMOP foi breve e não gerou nenhuma mudança na situação em que a Secretaria se encontrava.

Após o pedido de demissão de Paulo Matos, por razões não reveladas, a Secretaria Extraordinária de Orçamento Participativo ficou alguns meses sem Secretário. O funcionamento da SEMOP, que já era muito aquém do esperado, beirou a inatividade. O único tipo de expediente durante esse período foi interno para atender contingências diárias mínimas.

Nenhum representante da administração municipal e nem o prefeito deram algum tipo de explicação, então, os funcionários da SEMOP tomaram a iniciativa e procuraram a Secretária de Planejamento na época, Maria do Amparo Araújo Melo, e relataram as condições em que a SEMOP se encontrava³⁶.

Ela, mesmo sabendo que o problema era conhecido pela cúpula da administração municipal, levou aos assessores da prefeitura a questão. Essa celeuma apenas deixou claro o nível de descaso com o qual a SEMOP era tratada. Em 24 de fevereiro de 2011, João Castelo nomeia Pavão Filho (PDT) para assumir a Secretaria.

Ele renovou a equipe técnica e retomou algumas parcerias firmadas por Eduardo Braide. Pavão Filho chefiou a Secretaria pouco mais de um ano, saindo para concorrer às eleições municipais de 2012. O último Secretário da SEMOP na gestão de João Castelo foi o Pastor Nauber Braga, um nome forte dentro da comunidade evangélica³⁷, empossado dia 13 de abril de 2012.

³⁶ Eles procuraram a responsável pela SEPLAN por que, na estrutura organizacional do Município de São Luís, a SEMOP está vinculada a essa secretaria. A Secretaria de Orçamento Participativo tem caráter extraordinário.

³⁷ Sua cerimônia de posse contou com a presença de outros nomes tão influentes quanto dentro da comunidade evangélica: o presidente das Igrejas Batista Vida no Maranhão, pastor Rivelino Sousa; o representante da Igreja do Evangelho Quadrangular, pastor Valdemir Gomes; o vice-presidente da Associação Batista Metropolitana, pastor Jânio Monteiro; a diretora executiva da Juventude Batista do Maranhão, Cláudia Castro; o coordenador de evangelismo e missões da Convenção Batista Maranhense, Pastor Jorge França; o ex-presidente da Ordem dos Pastores Batistas do Maranhão, pastor Raimundo Nonato Cunha, entre outras lideranças evangélicas.

É válido pontuar que o discurso de João Castelo em cada cerimônia de posse é praticamente mesmo.

“É uma satisfação muito grande estar nesta solenidade para dar posse ao companheiro Paulo Matos. Tenho certeza que ele será um bom colaborador e nos ajudará, junto com os nossos secretários e auxiliares, **a proporcionar à população da capital uma melhor qualidade de vida”**.

“É uma grande satisfação termos o pastor Nauber Braga como secretário do município. Ele é uma pessoa da nossa confiança que nos ajudará, com sua competência e experiência, a fazer **uma gestão que vise ao bem da nossa população e o que for melhor para a cidade”**.

“É uma satisfação muito grande está empossando Pavão Filho neste cargo, uma pessoa competente, que tem experiência política e, sobretudo, sabe lidar com a comunidade. Tendo em vista essas qualidades, ele será uma peça fundamental na administração **e me ajudará na tarefa de fazer a melhor gestão que essa cidade já teve.”**³⁸

Não dá para afirmar se esses discursos, em específico, foram falas espontâneas ou se foram preparados por terceiros. As falas ora recortadas são extremamente genéricas, evidenciam uma padronização, tanto que seria possível utilizá-las na posse de qualquer Secretário(a), fosse qual fosse a pasta que ele(a) estivesse assumindo.

Não foi mencionada a atuação da SEMOP, a situação em que ela se encontrava ou os desafios a serem enfrentados pelo novo Secretário, que é o que esperaria de um discurso de posse. Entende-se que esse caráter genérico da fala do prefeito acaba revelando a falta de interesse da cúpula da administração municipal na Secretaria e no que nela ocorre.

A atuação da Secretaria Extraordinária de Orçamento Participativo durante a gestão de João Castelo pode ser objetivamente dividida em: ação de mobilização; ação de capacitação; ação de promoção do programa “Comunidades priorizam, lideranças fiscalizam e prefeitura realiza”; ação de levantamento socioeconômico; ação de mapeamento dos bairros, ação de aquisição; ação de melhorias das condições de trabalho dos funcionários e ação de valorização dos funcionários³⁹.

³⁸ Não foram achados registros do discurso de João Castelo durante a posse de Eduardo Braide.

³⁹ A maioria dessas ações foi perpetrada durante a gestão do primeiro nomeado a Secretário da SEMOP na gestão de João Castelo.

A *ação de mobilização* ocorreu em dois eixos. O primeiro foi a mobilização na zona rural, no intuito de ganhar o apoio das lideranças comunitárias daquela área, integrando-as no processo de fiscalização e adequação dos serviços de melhoria lá realizados, objetivando assim executar o programa **“As comunidades priorizam, a prefeitura realiza, as lideranças fiscalizam”**. Esse eixo resultou na mobilização de 122 lideranças da zona rural que trabalharam em colaboração com a SEMOP.

O outro eixo foi a mobilização das comunidades do projeto “Cidadania para todos”, que consistiu basicamente na tentativa de aperfeiçoar os canais de comunicação entre a administração municipal e a comunidade. As informações a respeito dessa ação não fornecem maiores informações que especifiquem os detalhes desse projeto.

A *ação de capacitação* contou com três atividades. A primeira foi o Projeto de **“Gestão da Participação Popular”**. O projeto em análise objetivava facilitar a participação da sociedade no processo de planejamento das ações da administração municipal, assegurando que os recursos públicos disponíveis fossem distribuídos adequadamente entre as comunidades.

Proporcionava, assim, mecanismos para que a população participe das ações desenvolvidas em seus respectivos bairros, atuando ativamente na implantação dos projetos realizados pela Prefeitura de São Luís em parceria com outros órgãos envolvidos e Secretárias, “ficando responsável pela mobilização social nos locais a serem contemplados por projetos e ações da administração municipal” (SEMOP, 2012). Foram realizadas reuniões mensais com os Conselheiros do Orçamento Participativo (COP); mesa redonda com os Conselheiros do Orçamento Participativo (COP), para levantamento varias demandas da população, sendo priorizadas as mais importantes.

Foi feito o levantamento das principais demandas envolvendo as 15 (quinze) regionais de São Luís (Pavimentação asfáltica, Recuperação e organização de Feiras/Mercados, Construção de um posto de Saúde, Construção de Praças, Piçarras nas ruas, Construção de Creches e Escolas do Ensino Fundamental, Palestras Educativas nas comunidades, Limpeza de Galerias Pluviais e Conclusão

das tubulações de drenagem, Interligação e construções de Pontes entre bairros, Calçamentos de Ruas e Abertura de Estradas entre outras).



Figura 6- Verificação in loco das demandas das comunidades, priorizadas pelo COP, pela equipe técnica de mobilização social.
Fonte: SEMOP



Figura 6.1 - Verificação in loco das demandas das comunidades, priorizadas pelo COP, pela equipe técnica de mobilização social. Necessidade de recapeamento.
Fonte: SEMOP



Figura 6.2 - Verificação in loco das demandas das comunidades, priorizadas pelo COP, pela equipe técnica de mobilização social. Necessidade de recuperação asfáltica.

Fonte: SEMOP



Figura 6.3 - Verificação in loco das demandas das comunidades, priorizadas pelo COP, pela equipe técnica de mobilização social. Necessidade de reforma/revitalização do mercado.

Fonte: SEMOP

Foram promovidos também encontros mensais com todos os servidores da Secretaria Municipal Extraordinário do Orçamento Participativo (SEMOP), buscando atualizar os funcionários sobre as ações desenvolvidas na Administração Pública Municipal.

Nessa fase foram firmadas parcerias com outras Secretarias. Com a Secretaria de Planejamento (SEPLAN) foram cadastrados 16.187 (dezesesseis mil cento e oitenta e sete) moradores da área da “Bacia do Bacanga” para capacitação profissional, objetivando a geração de emprego e renda.

Essa capacitação teve dois cursos: o de gestão de habilidades, onde foram mobilizadas 521 pessoas, porém somente 275 completaram o treinamento. O

curso de capacitação técnica teve duas etapas, sendo que na primeira, de 1.115 moradores mobilizados, 226 completaram o curso (um total de pouco mais de 26% dos indivíduos). A segunda etapa mobilizou 450 moradores, uma quantidade bem menor de pessoas se comparada com a primeira⁴⁰.

Figura 7 - As equipes técnicas da SEMOP e da SEPLAN utilizaram as quadras de esporte das escolas municipais da região do Bacanga para atenderem o volume de moradores que se cadastraram



Fonte: SEMOP

Figura 7.1 - As equipes técnicas da SEMOP e da SEPLAN utilizaram as quadras de esporte das escolas municipais da região do Bacanga para atenderem o volume de moradores que se cadastraram



Fonte: SEMOP

⁴⁰ A SEMOP não soube informar quantos desses moradores que participaram da segunda etapa foram capacitados, mas estima-se que foi um número menor.

Figura 7.2- As equipes técnicas da SEMOP e da SEPLAN utilizaram as quadras de esporte das escolas municipais da região do Bacanga para atenderem o volume de moradores que se cadastraram



Fonte: SEMOP

Esse cadastramento dos moradores, e posterior treinamento e qualificação, buscava formar mão de obra para trabalhar nas obras do Programa de Recuperação Ambiental e Melhoria da Qualidade de Vida da Bacia do Bacanga, que contou inicialmente com financiamento do Banco Mundial (Bird) e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal. Essa revitalização mobilizou recursos na ordem de 59,4 milhões de dólares, sendo que desse montante, 60% foram concedidos pelo Bird e 40% serão a contrapartida da prefeitura⁴¹.

Embora a parceria da SEMOP e SEPLAN tenha conseguido mobilizar milhares de pessoas para cadastramento, o número final de moradores efetivamente capacitados foi muito baixo. O grande problema foi o fato das promessas feitas pelo prefeito para a comunidade do Bacanga, em relação a esse projeto, não terem sido cumpridas.

Essa qualificação ocorreu não antes da execução do projeto, mas sim durante e isso tornou possível para a comunidade perceber que, os empregos prometidos não estavam aparecendo e que eles não apareceriam em nenhum

⁴¹ Atualmente, o projeto ainda está em fase de execução, uma vez que o plano de obras elaborado estimou um prazo de 5 anos para que fosse concluído. A expectativa dos técnicos que trabalham no projeto é que, após concluído, ele possa se tornar referência para programas de melhoria em grandes centros urbanos.

momento próximo, daí a grande margem de diferença entre número de pessoas cadastradas na primeira e na segunda fase do curso de capacitação técnica.

A ideia vendida pela administração municipal para a comunidade foi a de que para conseguir o emprego bastava concluir o curso de capacitação, como se a contratação fosse ser compulsória. E o que ocorreu não foi isso. Esse fato contribuiu para o aumento do desgaste da relação entre a comunidade e o gestor municipal.

Outra parceria firmada pela SEMOP foi com a Secretaria Municipal de Urbanismo e Habitação (SEMURH). Tinha como reponsabilidade auxiliar na mobilização social e cadastramento das famílias incluídas no programa ‘Palafita Zero’. A SEMOP não forneceu informações relevantes sobre os resultados dessa parceria. Sabe-se, entretanto, que o processo de cadastramento foi iniciado.

Este foi um projeto de campanha de João Castelo em 2008, que tinha por objetivo eliminar as palafitas em São Luís e, em tese, reassentar as famílias que habitam essas áreas. Contudo, em 2011, em uma ação truculenta da Superintendência de Patrimônio da União e da Blitz Urbana, por determinação do prefeito, palafitas no bairro da Ilhinha foram derrubadas, mesmo sabendo que os moradores não tinham para onde se mudar. Até o fim do mandato de João Castelo, esse ‘reassentamento’ nunca foi formalizado⁴², o que nos leva a crer que o ‘cadastramento’ feito foi somente uma forma de utilizar as comunidades como ‘massa de manobra’⁴³.

A segunda atividade do Programa de “Gestão da Participação Popular” diz respeito a mobilização em torno do projeto piloto do “Op Jovem”. A terceira atividade consistiu na realização do **“I Curso de Gestão e lideranças com iniciativa tomada de decisão”**. O objetivo principal era capacitar os conselheiros e as lideranças comunitárias para que desempenhassem suas atividades de forma padronizada quanto ao relacionamento interpessoal no ambiente de trabalho e na comunidade. Participaram desse curso, segundo informações da SEMOP, cerca de 50 lideranças comunitárias dos mais diversos bairros.

⁴² Somente agora, em 2013, por determinação de Edivaldo Holanda Jr., atual prefeito de São Luís, será publicado o edital de licitação para contratação de estudos e projetos para urbanização e assentamentos do “Programa Palafita Zero”.

⁴³ Isso porque João Castelo tinha pleiteado junto ao Banco Mundial financiamento para a execução do projeto, que foi aprovado pela instituição em 2011. Porém, não chegou a ocorrer a liberação de verbas. Tudo indica que o Bird em algum momento desistiu da cooperação. As razões pela qual isso possa ter ocorrido não são conhecidas.

A ação de promoção do Programa “**Comunidades priorizam, lideranças fiscalizam e prefeitura realiza**” ocorreu durante a gestão de Pavão Filho. Foram feitas algumas poucas visitas às comunidades, a fim de estimular as lideranças e moradores a acompanharem e fiscalizarem a execução de obras e serviços públicos em seus bairros. Nessa fase, o mandato de João Castelo já estava na metade e o desgaste já era grande.

O poder público municipal não possuía muita credibilidade junto à população e isso prejudicou a atuação da SEMOP, porque ela passou a encontrar dificuldade em mobilizar a população em suas atividades. As lideranças comunitárias não se identificavam com a gestão de João Castelo e acabavam oferecendo resistência, não porque não confiassem na Secretaria. Webster Castro descreveu a situação da seguinte maneira

No início da gestão [2009-2012], nós [equipe de mobilização] fizemos reuniões no Parque do Bom Menino só com as lideranças. E a gente ia até a comunidade conseguia mobilizá-los. Mas só que existe uma coisa: credibilidade. Então o gestor vai, vai..., e a comunidade não é boba e simplesmente ela não aparece mais. Foi esvaziamento total. Na verdade, as lideranças comunitárias, como a população em si, ela consegue separar uma gestão da outra. Se você hoje levar a palavra à comunidade ela vai te receber bem. Veja só o que você vai falar, veja só o que vai prometer. Ela pode ser seu parceiro sempre. Agora não adianta nada você prometer mundos e fundos e não fazer nada, porque ela vai te dar a resposta: você mobiliza ela e ela não vai mais. Como parceiro, pode convocar que ela vai. Há esse interesse em participar por parte da comunidade. Há essa identificação com a Secretaria do Orçamento Participativo. **O problema não é a relação Secretaria e comunidade. O problema é a relação gestor e comunidade. (grifo nosso)** A Secretaria fica isenta nisso, porque a comunidade sabe diferenciar. A população sabe separar as coisas. Ainda tem aquela esperança de que aconteça o que aconteceu no início do OP. Eles ficam com aquele sentimento de que vai voltar a ser o que era. Há essa esperança.

Além da identificação ideológica com a Secretaria, se entende que os laços pessoais construídos ao longo dos anos com os técnicos e membros da equipe de mobilização social são determinantes nesse processo de diferenciação feito entre as ações do gestor municipal e a Secretaria.

A baixa rotatividade na composição do grupo, faz com que seus membros fiquem alguns anos em seus postos, o que favorece a criação de uma relação mais sólida. O acesso da Secretaria à comunidade independe de quem seja empossado como Secretário (a).

Quando, em seus discursos de posse, alegam que pretendem servir “de elo com a comunidade” não poderiam estar mais errados. O verdadeiro elo com a comunidade, no âmbito da SEMOP, são as ‘equipes de rua’, que trabalham diretamente nos bairros e que tomam um o ‘cafezinho de fim de tarde’ na casa dos moradores.

Ainda na administração de Pavão Filho, ocorreu a *ação de levantamento socioeconômico* dos condutores de veículos de tração animal, através de dados obtidos mediante a realização de entrevistas. Buscava traçar o perfil desses trabalhadores e de suas reais condições de trabalho e determinar quais eram suas expectativas em relação ao poder público municipal. As informações obtidas subsidiaram o processo de aperfeiçoamento e implementação do Desenvolvimento Regional Sustentável DRS0 dos condutores de veículo de tração animal.

Em março de 2012, foi finalizada a *ação de mapeamento* dos bairros da capital. Ela permitiu a elaboração do novo mapa das 15 Regionais, 51 Microrregionais e 40 bairros de São Luís (Anexo 1). A *ação de aquisição* consistiu na compra de um veículo, com capacidade para 7 (sete) pessoas, satisfazendo uma antiga reivindicação das ‘equipes de rua’ que, até então, iam trabalhar em condições precárias.

As ações de *melhoria das condições de trabalho e valorização dos funcionários* nada mais foi do que a Reforma do prédio da SEMOP, localizado no Centro Histórico de São Luís e na melhoria salarial dos funcionários, que, desde a criação da Secretaria, não tiveram reajuste. Ainda sobre as condições de trabalho é válido mencionar que, o único cargo que efetivamente existe na Secretaria é o do Secretário, sob o símbolo DAS-1.

Os demais funcionários trabalham em comissão ou em regime de confiança. Castelo chegou a sinalizar, no início de sua administração, a transformação da SEMOP em Secretaria plena, o consistiria no fim do caráter de ‘Extraordinária’, e a criação de cargos que permitiriam concurso público, porém isso não foi efetivado.

Em termos gerais, a administração de João Castelo foi marcada por promessas não cumpridas e obras inacabadas (por exemplo, os canais do Coroadó,

do Rio Gangam, do Cohatrac e do Tropical Shopping, que não conseguiram ficar totalmente prontos).

O setor educacional enfrentou sérias dificuldades. Também houve a piora do sistema de limpeza urbana e de coleta de lixo, na gestão do trânsito e transporte público. Castelo também não cumpriu sua principal promessa de campanha: a construção do Hospital de Urgência e Emergência. Nesse *loop* de ineficiência administrativa, a Secretaria Extraordinária de Orçamento Participativo também foi prejudicada pelo descaso do Chefe do Executivo Municipal.

Tal postura adotada revela a inexistência de um governo municipal relacional. São Luís apresentou diversos desafios e necessidades que, em tese, poderiam ter sido discutidos e trabalhados junto à sociedade, sendo que a SEMOP seria o canal ideal de comunicação e mediação entre os interesses a serem sopesados na busca por soluções.

Essa ausência de coordenação política fragilizou as atividades de planejamento, favorecendo o surgimento de um espaço marcado por práticas clientelistas, onde o que preponderou não foram os anseios da população e nem o bem comum, mas sim os interesses políticos das forças de sustentação do governo.

O problema da inexistência de um sistema de informações para a produção de dados e estatísticas não é exclusivo da SEMOP. É uma questão da Administração Municipal, que não se preocupou em criá-lo e nem promoveu a generalização da informatização na dinâmica administrativa

O resultado disso foi a impossibilidade de fazer um diagnóstico adequado da realidade municipal e da atuação da Secretária Extraordinária de Orçamento Participativo, uma vez que não existiu esse cuidado em produzir dados e disponibilizá-los. Outra consequência dessa situação é que o planejamento de políticas a médio e longo e a definição de prioridades baseadas nos problemas do município também ficaram prejudicados.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho pretendeu analisar a atuação do Orçamento Participativo de São Luís na gestão 2009-2012. Para a construção do referencial teórico da pesquisa foram revisitados aspectos da teoria democrática, a fim de fornecer a conexão necessária para a análise de uma experiência de gestão participativa.

Ao expor as características dos modelos democráticos representativo e participativo ficou claro que, o momento das eleições, onde o cidadão escolhe seu representante, não pode mais ser considerado como o ápice do agir democrático. Estado e sociedade civil desenvolveram novas formas de interação e a representatividade passou a ser questionada, momento este onde tal modelo entrou em crise.

Ao analisar-se a democracia, seja como arranjo político positivo ou de cunho normativo, é necessário considerar dois fatos históricos. Primeiro aspecto a ser considerado é que a grande maioria das pessoas e dos governos da atualidade se dizem 'democrata' e isso independe de sua orientação ideológica (esquerda, central ou de direita), ainda que possuam planos de ações e retórica diametralmente opostas. Outro fato é que o movimento de adesão às instituições democráticas, tal como ocorre na atualidade, é tanto quanto recente na história da civilização moderna, algo em volta de 100 anos.

A análise dessas duas questões nos leva a concluir que a ideia de democracia tem amplitude suficiente para abarcar uma diversidade de conceitos e concepções políticas com tendência à contradição. Desde a Grécia Antiga, o conceito de democracia foi sofrendo mudanças, evidenciando que não se trata aqui de uma definição estanque.

No século XX a democracia assumiu um papel de destaque no campo político. Desde então ela já sofreu diversos questionamentos, assumiu facetas diversas, vivenciou crise e, hodiernamente, revigorou-se e tem ocasionado debates em relação a sua qualidade e escolhas de arranjos experimentais. Para refletir sobre esses aspectos foram escolhidos autores que situam suas teorias, de um lado, no âmbito da democracia representativa e, de outro, na democracia participativa.

O que foi constatado é que a inicial dicotomia entre as duas teorias somente existe no plano do abstrato, uma vez que, hodiernamente, temos um

híbrido formado por ambas, onde coexistem elementos de democracia representativa e de participativa. Um não exclui o outro, porém, para lidar com as demandas da população, o modelo que mais se adequa às especificidades e demandas contemporâneas é o participativo.

A abordagem habermasiana permite-nos vislumbrar um modelo ideal de política participativa ao considerarmos a defesa que ele faz da esfera pública, afirmando que ela é o espaço de todos os cidadãos, onde estes seriam politicamente autônomos graças aos direitos de comunicação e participação política. Tal 'independência' o qualificaria a discutir publicamente suas necessidades, seus problemas e seus pleitos seriam mediados pelos movimentos sociais.

Esse modelo ideal de Habermas tem como ponto central a existência de uma sociedade democrática e sem injustiças sociais. É uma construção teórica que não representa a realidade, mas que acaba lançado as bases de um possível novo caminho a ser trilhado.

A institucionalização e ampliação de novos espaços participativos no Brasil estão diretamente ligadas à promulgação da Constituição Federal de 1988. Ela tornou possível que isso ocorresse ao mesmo tempo em que os canais tradicionais de participação se aperfeiçoavam. Permitiu que o poder e os recursos dos Estados e Municípios fossem descentralizados, garantindo assim às prefeituras a flexibilidade necessária para introduzir e experimentar novas modalidades institucionais.

A democracia participativa, no nível municipal, ao estimular o monitoramento das ações do Estado e do trabalho desempenhado pelo Executivo, acaba tornando o jogo político mais complexo, pois abre precedente para a participação de um número maior de sujeitos. Os espaços locais passaram a ter mais relevância, com isso:

as cidades passam a ser concebidas como atores políticos relevantes, capazes de assumir a centralidade das ações de intervenções nas diferentes esferas da vida social e de atuar como elo [...] entre a sociedade civil, a iniciativa privada e as diferentes instâncias do Estado (GUIMARÃES NETO E ARAÚJO, 1998, p.56).

Necessário frisar que o nível de legitimidade das experiências de participação decorre da intensidade das atividades fomentadas, do nível de transparência nos atos e na abertura do processo.

Em decorrência da 'efervescência democrática' pós-ditadura, em 1989, foi criado o Orçamento Participativo de Porto Alegre (RS). O OP é uma instância de participação popular com o fim de tornar os orçamentos públicos municipais abertos e transparentes, permitindo ao cidadão um envolvimento direto na escolha das políticas públicas a serem desenvolvidas pela administração pública. A implementação em Porto Alegre foi coordenada pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Essa experiência, até os dias atuais, já consolidada, continua servindo de modelo e referência para outras prefeituras.

No que se refere ao caso ludovicense pudemos perceber que as Uniões de Moradores exerceram um papel fundamental na construção do associativismo local, o que criou um ambiente favorável para a implantação do OP. Porém, existe um fator que parece estar bem mais consolidado na experiência gaúcha e que aqui não há: cultura cívica, que aqui foi entendida como uma forma específica de cultura política que seria a mais propensa para o surgimento, desenvolvimento e consolidação de um regime dito democrático.

Em São Luís, não se pode negar que esse processo de expansão da democratização e estímulo à participação ocorreu graças ao desempenho dos movimentos sociais, vez que a própria redefinição da democracia se originou de tal luta.

Durante os anos de 2009-2012, na gestão de João Castelo, foi mantida a tendência à refração da participação prevalente em anos anteriores. O Orçamento Participativo de São Luís nesse período acabou reproduzindo as falhas das gestões passadas e enfrentou os mesmos problemas, sendo um dos mais importantes, o limitado volume de recursos destinados aos gastos com investimentos. Este é um dos desafios a serem enfrentados pela população quando da definição de prioridades.

As plenárias só deliberam sobre a parcela destinada do orçamento reservado para os investimentos, que é algo em torno dos 10% do total da receita do município. Durante a gestão de Castelo, o Orçamento anual da Secretaria

Extraordinária de Orçamento Participativo não ultrapassou os R\$ 258.063,00 (duzentos e cinquenta e oito mil e sessenta e três reais), insuficiente para atender todas as contingências.

Verificou-se que o potencial redistributivo do OP ficou, em decorrência disso, prejudicado, uma vez que a desigualdade social e econômica em São Luís, assim como no restante do Brasil, ainda é grande. Se a alocação de recursos é baixa, o nível de redistribuição também cai.

A razão pela qual as demandas levantadas no período terem sido de ordem essencialmente infraestrutural é a falta de condições físicas nos bairros periféricos. A ocupação desordenada dessas áreas ao longo dos anos, combinada à governos adeptos de práticas clientelistas e disputas internas no âmbito da máquina estatal, levou ao esquecimento dessas localidades e das necessidades da sua população.

Por não existirem condições de abarcar o contingente populacional dentro da cidade, houve a precarização das estruturas urbanas. A solução encontrada pela população foi começar a ocupar áreas considerados ilegais (levando à formação das “invasões”) como uma alternativa à falta de espaço no perímetro urbano.

Seria necessário que a prefeitura elaborasse uma estratégia de ação, a médio e longo prazo, associada ao Plano Diretor, para tentar suprir aos poucos as necessidades estruturais dessas comunidades. Essa seria a opção mais adequada uma vez que a dotação orçamentária do OP é demasiada limitada, o que torna impossível a tarefa de atender a essas demandas como o esperado.

Outro ponto da atuação do OP nesse período que é digno de mencionar é a alta rotatividade de Secretários que a SEMOP vivenciou em um período tão curto. Em quatro anos a Secretaria teve quatro Secretários, sendo eles: Eduardo Braide, Paulo Matos, Pavão Filho e Pastor Nauber Braga. Dois deles abandonaram o cargo para disputarem eleições (para deputado e vereador).

Isso dito se conclui que a presença deles na chefia da SEMOP teve como motivação, não exclusiva, o fortalecimento (e expansão), de suas bases de apoio político, buscando aumentar suas chances de eleição. Não surpreendentemente, ambos conseguiram ser eleitos para o cargo que disputaram.

O último Secretário da SEMOP na gestão João Castelo tinha bastante influência dentro da comunidade evangélica. Quando ele foi escolhido, as peças do jogo político para as eleições 2012 estavam praticamente definidas. Edivaldo Holanda Jr. (PTC) já surgia como um adversário direto a João Castelo, possuindo chances reais de frustrar os planos de reeleição do mesmo.

Como Holanda Jr. tinha uma base de apoio consolidada entre os evangélicos (sua religião professada), Castelo viu na saída de Pavão Filho a oportunidade de conquistar apoio de alguns segmentos evangélicos, nomeando um pastor para Secretário de Orçamento Participativo. Foi uma clara tentativa de neutralizar a influência de Holanda Jr. Tais fatos tornam possível concluir que, durante a gestão 2009-2012, a SEMOP teve sua finalidade desvirtuada, tendo sido utilizada como moeda de troca, elemento de barganha política.

A falta de comprometimento, de interesse por parte da alta cúpula da Administração Municipal também minou o potencial do OP em São Luís. Durante o período apreciado, o nível de participação popular foi baixo. Fica claro que, a consolidação de práticas democráticas esbarra na vontade política do gestor municipal, isso vale tanto para o prefeito, como para os Secretários, no caso da SEMOP.

O apoio que os agentes públicos concedem ao OP é parte importante para a consecução de suas metas. O compromisso político do governo faz diferença. A administração pública municipal teria que dar início a novas experiências participativas, que consomem tempo e não vão resultar em benefícios políticos e eleitorais de curto prazo.

A administração municipal tem que estar disposta a gastar tempo, recursos e energia demandados para poder incrementar os canais de participação da população e a forma como as demandas declaradas são processadas.

Outro problema detectado foi o fato da SEMOP, nessa gestão, ter trabalhado somente em regime de parceria com outras Secretarias, sem pôr em prática nenhum projeto próprio. O mais perto que chegou de concretizar um projeto de sua iniciativa foi quando do lançamento do “*OP Jovem*”.

A precariedade de recursos e estrutura também foi outro fator que levou as equipes da SEMOP a trabalharem em parceria, pois poderiam dispor dos meios físicos pertencentes às outras Secretarias, facilitando o seu trabalho.

O compromisso político da administração é condição imprescindível para que sejam obtidos resultados satisfatórios, posto que o apoio oferecido pelo governo ao Orçamento Participativo é a parcela mais importante de seu sucesso. Em São Luís, durante a gestão 2009-2012, isso não ocorreu e acabou condenando o OP a uma atuação muito aquém do seu potencial institucional.

A tímida atuação da SEMOP durante a gestão 2009-2012, nos permite afirmar que o Orçamento Participativo não estimulou a sociedade civil a participar. O bom funcionamento da democracia depende de certas exigências que, via de regra, não são encontradas no 'cidadão médio', estando ainda muito enraizado no inconsciente popular a ideia que seu poder de 'realização' na democracia se encerra no sufrágio universal.

Pateman (1992, p.35) ressalta a importância do estímulo à participação defendendo que as qualidades psicológicas do cidadão devem ser desenvolvidas e isso se dá através do processo participativo. Ela segue o raciocínio afirmando que

a principal função da participação na teoria democrática é, portanto, educativa; educativa no mais amplo sentido da palavra, tanto no aspecto psicológico quanto no de aquisição de prática de habilidades e procedimentos burocráticos [...] Em consequência, para que exista uma forma de governo democrática é necessária a existência de uma sociedade participativa, isto é, uma sociedade onde todos os sistemas políticos tenham sido democratizados e onde a socialização por meio da participação pode ocorrer em todas as áreas.

O administrador municipal, consciente da influência que exerce, poderia transformar a SEMOP no carro chefe da administração municipal. Toda a gama de possibilidades existentes, em se tratando de realização total do potencial do OP, aponta em uma direção: "empoderamento" da sociedade. Tal ocorrendo, haveria uma partilha do poder, mas isso não enfraqueceria o gestor municipal.

Ele conquistaria o apoio das lideranças comunitárias, que possuem uma vasta rede de influência dentro dos bairros, e isso o tornaria mais forte diante de seus adversários políticos. Portanto, enquanto a Administração Municipal não mudar o seu modo de ver e atuar em relação à SEMOP, os problemas relatados continuarão a ser reproduzidos.

Contudo, a sociedade civil ludovicense também tem dado sua contribuição para que essa não participação se institua. Ocorre que houve uma precarização das relações interpessoais, em outras palavras, o senso de 'comunidade' se perdeu um pouco e foi eclipsado pelo individualismo, muito próprio do sistema capitalista. Essa não participação vai de encontro ao Habermas ponderou acerca do potencial de influência direta sob sistema político que o cidadão pode ter. Para ele

a sociedade civil pode, *em certas circunstâncias*, ter opiniões públicas próprias, capazes de influenciar o complexo parlamentar (e os tribunais), obrigando o sistema político a modificar o rumo do poder oficial. (HABERMAS: 2003, p. 106)

Essa fragmentação do social ao nível individual, no âmbito da práxis política, resulta em desconfiança, apatia e falta de cooperação. Esse déficit de capital social, combinado ao desinteresse do Executivo Municipal, constituem duas barreiras difíceis de transpor na busca pelo incremento da atuação do Orçamento Participativo.

É de suma importância que metas de médio e longo prazo sejam definidas pelo gestor público vinculando a SEMOP ao cumprimento das mesmas. Isso permitirá que seja evitada a descontinuidade administrativa na aplicação de políticas e programas que venham a ser implantados. Tal medida também frustrará, em parte, a utilização da Secretaria como elemento de barganha política.

Outro fator a ser considerado é o nível de desigualdade social e econômica verificado, uma vez que o elemento 'desigualdade' pede um sistema político que limite a participação do indivíduo e essa privação acaba conduzindo ao desencanto com os meios institucionalizados de participação. Em relação à apatia da sociedade, o ideal seria incrementar o capital social proporcionando assim novos caminhos a serem percorridos, gerando oportunidades concretas de conceber mecanismos de incremento e fomento da capacidade de participação dos indivíduos.

A esfera local, adotando como referência o Orçamento Participativo, em muito está distante de concretizar o ideal participativo democrático. Formalmente estão assegurados os meios para que isso aconteça, mas é preciso considerar que a complexa dinâmica que preside as relações entre Estado e sociedade também cria pontos de tensões no jogo democrático.

O potencial do Orçamento Participativo de São Luís é inegável. Porém, para que ele se concretize será necessário um processo que rompa com o ciclo vicioso formado pelo binômio falta de interesse do administrador público e apatia dos indivíduos. Para tanto é fundamental que duas ações sejam perpetradas simultaneamente: a implementação de políticas voltadas para a diminuição das desigualdades e mudança na consciência popular, através da socialização de valores que diminuam a influência do primado individualista que parece ter se intensificado pós anos 1990.

Constatamos que em São Luís, usando como referência a gestão 2009-2012 do Orçamento Participativo, o princípio democrático de participação é formal, mas não real. É um modelo prematuro, inacabado que depende de mudança na consciência popular. Dada a complexidade das estruturas sociais e a desigualdade intrínseca à dinâmica capitalista, este talvez seja o maior dos desafios a ser enfrentado. Mas, para tanto, a Administração Pública municipal também deveria mudar sua lógica de atuação, minimizando as práticas clientelistas e a cooptação da esfera pública por interesses particulares, promovendo políticas que diminuíssem a exclusão e, por conseguinte, o impacto das relações assimétricas de poder.

REFERÊNCIAS

ABU-EL-HAJ, Jawdat. **Robert Dahl e o dilema da igualdade na democracia moderna**. *Análise Social*, vol. XLIII (1.º), 159-180. Lisboa, 2008.

ACIOLI, S.. **Redes sociais e teoria social: revendo os fundamentos do conceito**. Local de publicação 12, dez. 2007. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/1784>>. Acesso em: 24. Jun. 2013..

ANDRADE, Vera Regina Pereira de. **Cidadania: do direito aos direitos humanos**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

AVRITZER, Leonardo. **Um desenho institucional para o novo associativismo. Lua Nova**. São Paulo, v.1, n.39, p. 149-174, 1997.

_____. **Teoria democrática e deliberação pública**. In: *Lua Nova*. São Paulo, n. 50, p 25-46, 2000.

_____. O orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: Evelina Dagnino (Org). **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-46

_____. COSTA, Sérgio. Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. In: *Revista de Ciências Sociais*, vol 47, nº4, p 703-728, 2004.

AZEVEDO, Sérgio de. ANDRADE, Luiz Aureliano G. de. **A Reforma do Estado e a questão federalista: reflexões sobre a proposta Bresser Pereira**. In: DINIZ, Eli. AZEVEDO, Sérgio de. (Orgs) **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Editora UNB, 1997. p. 55-77.

BAIERLE, Sergio. **Lutas urbanas em Porto Alegre, entre revolução política e transformismo**. Porto Alegre, Fundação Ford /ONG Cidade, 2007.

BARBOSA, Zulene Muniz. **As temporalidades da política no Maranhão**. (2007) Disponível em: http://www.pucsp.br/neils/downloads/v9_artigo_zulene.pdf Acesso em: 05.02.2013.

BELLAMY, Richard. **Liberalismo e sociedade moderna**. São Paulo: UNESP, 1994.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e democracia**. *Lua Nova*, São Paulo, n. 33, Aug. 1994. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000200002&lng=en&nrm=iso>. Access on 01 Jun 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451994000200002>.

BENTO, Leonardo Valles. **Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização**. Barueri, SP: Manole, 2003.

BERTEN, A. **Filosofia política**. Trad. Márcio A. de Souza Romero, São Paulo: Paulus, 2004.

BOBBIO, Norberto. **El Tiempo de los Derechos**. Madrid, Editorial Sistema, 1991.

_____. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

BORGES, Arleth Santos. **São Luís: eleições 2008 na capital maranhense. Peças novas para um velho jogo**. Disponível em: http://www.fundaj.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2355%3A%20sao-luis-eleicoes-2008-na-capital-maranhense-pecas-novas-para-um-velho-jogo-&catid=58&Itemid=414 Acessado em: 23.mar.2013

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada** em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

_____. **Lei Complementar nº 101**. Promulgada em 04 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm

_____. **Lei nº 10.257**. Sancionada em 10 de julho de 2001. Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

_____. **CGU. Controle Social: Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília: Gráfica Positiva, 2012.

BURNETT, Carlos Frederico Lago. **ESTATUTO DA CIDADE, MOVIMENTOS SOCIAIS E UNIVERSIDADE: porque mudar o planejamento urbano no Brasil**. Apresentado na II Jornada Internacional de Políticas Públicas. Universidade Federal do Maranhão (UFMA); São Luís, 2005.

CARVALHO, Valter Rodrigues de. **A reforma da justiça na perspectiva da crise do Estado brasileiro**. Disponível em: <http://www.pucsp.br/ponto-e-virgula/n5/artigos/pdf/pv5-22-valterrodrigues.pdf>. Acessado em: 14.mar.2010

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de Administração Pública; 200 anos de reformas. In: **RAP : Revista de Administração Pública**. n. 5. vol. 42 set/out de 2008. p. 829-74.

CRUZ, Cláudia Ferreira et al . **Transparency of the municipal public management: a study from the homepages of the large Brazilian municipalities**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, Feb. 2012 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122012000100008&lng=en&nrm=iso>. Access on 21 June 2013. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122012000100008>.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2007.

DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

_____. **A Poliarquia**. São Paulo: Edusp, 1997

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: DINIZ, Eli. AZEVEDO, Sérgio de. (Orgs) **Reforma do Estado e democracia no Brasil: dilemas e perspectivas**. Brasília: Editora UNB, 1997. P. 19-48.

ESTEVE, Josep M^a Pascual. **GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA: CONSTRUÇÃO COLETIVA DO DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES**. Disponível em: <http://www.aeryc.org/correspondencia/documents2010/documents/Miolo%20ok.pdf> Acessado em 23.jun.2013.

FEDOZZI, Luciano. **Inovações democráticas na gestão pública: a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Nº 118, junho .Centro de Estudos Sociais, Coimbra, 1998.

_____. Orçamento Participativo e esfera pública: elementos para um debate conceitual. In: FISCHER, Nilton Bueno. MOLL, Jaqueline. **Por uma nova esfera pública: a experiência do orçamento participativo**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

_____. **Orçamento Participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre**. Tomo Editorial: Rio de Janeiro, 2001.

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

FERREIRA, Marcelo Costa. **Associativismo e contato político nas regiões metropolitanas do Brasil: 1988 a 1996. Revisitando o problema da participação**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, out. 1999, v. 14, n. 41, p. 90-102.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, Brasília, v.21, p.211-359, 2000.

GENRO, Tarso. Co-gestão: reforma democrática do Estado. In: FISCHER, Nilton Bueno; MOLL, Jaqueline (Org.s). **Por uma nova esfera pública: a experiência do Orçamento Participativo**. Petrópolis: Vozes, 2000.

GOHN, Maria da Glória. **Teoria dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

GONTIJO, Vander. **Origens do Orçamento**. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade->

legislativa/orcamentobrasil/cidadao/entenda/cursopo/origens.html Acessado em: 15. 04. 2013

GUIMARÃES NETO, Leonardo; ARAÚJO, Tânia Bacelar. Poder local, governos municipais e políticas de indução do desenvolvimento econômico no Brasil. In: SOARES, José Arlindo; CACCIA-BAVA, Sílvia. (Orgs.) **Os desafios da gestão municipal democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. v. I e II Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997

HELD, David. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1984.

_____. Desigualdades de Poder, Problemas da Democracia. In: MILIBAND, David. **Reinventando a Esquerda**. São Paulo: Editora UNESP, 1997.

Jornal Pequeno. **Castelo empossa Eduardo Braide na Secretaria de Orçamento Participativo**. 22/01/2009. Disponível em: <http://jornalpequeno.com.br/edicao/2009/01/22/castelo-empossa-eduardo-braide-na-secretaria-de-orcamento-participativo/>. Acessado em : 24. 05.2013

JOHNSTON, M. Agentes públicos, interesses particulares e democracia sustentável: quando política e corrupção se unem. In: ELLIOT, K. A. (org.). **A corrupção e a economia mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

LEFORT, Claude. **Pensando o político . Ensaios sobre democracia, revolução e liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Cidadania e a questão urbana no Brasil: Indicações na perspectiva de um projeto de cidades democráticas**. Disponível em: http://web.observatoriodasmetrolopoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=98:santos-junior1&catid=36:colecão-textos&Itemid=82 Disponível em: 23.jun.2013

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uzzo.pdf> Acessado em: 21.jun.2013

LEISTER, Carolina. CHIAPPIN, J.R.N. **Por uma democracia possível: a teoria democrática de Giovanni Sartori**. In: Revista Política Hoje, vol.20, n. 1, p.186-217, 2011.

LEFORT, Claude. **Pensando o político. Ensaios sobre democracia, revolução e liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A democracia deliberativa: sociedade civil, esfera pública e institucionalidade**. Cadernos de Pesquisa. Florianópolis, PPGSP, UFSC, n.33, nov. 2002.

MAIA, Wagner. **História do Orçamento Público no Brasil**. Disponível em: http://gestorpublicopaulista.com.br/download/download_agesp_9.pdf Acessado em: 15.04.2013

MANIN, Bernard. **Os princípios do governo representativo**. Cambridge: University Press, 1997.

MARQUES, Gustavo Martins. **Uma estratégia de desenvolvimento para São Luís-MA/Brasil**. Disponível em: <http://www.gmarques.com.br/pdf/Dissertacao%20DES-SLMA%20-%20revisao%20definitiva%20-%20final.pdf> Acessado em : 22.jun. 2013

MARQUETTI, Aldamir. **O orçamento participativo como uma política redistributiva em Porto Alegre**. Disponível em: www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/1/mesa_9_marquetti.pdf Acessado em: 10.ago.2011.

MILL, John Stuart. **Considerações sobre o governo representativo**. Brasília: Editora da UNB, 1981.

MENDES, Denise Cristina Vitale Ramos. **Representação política e participação: reflexões sobre o déficit democrático**. In: Revista Katálisis, v.10,n.2,p.143153, 2007.

MOREIRA, Tiago Silva; DINIZ, Juarez Soares. **A REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE SÃO LUÍS: gestão metropolitana e seus desafios políticos**. Disponível em: http://www.urca.br/cologuioeconomia/IIcologuiio/anais/trab_plan_urb_pol_locais/1.pdf Acessado em 23.jun.2013.

MOTTA, Fernando C. Prestes. VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia de. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Thomson, 2004.

MOURA, Pablo Thiago Correia de. **Crítica à teoria da democracia institucionalista contemporânea**. In: Revista Espaço Acadêmico, nº118, p161-170, 2011.

NAIM, Moisés. **O Consenso de Washington ou a Confusão de Washington?**. Disponível em: http://www.funcex.com.br/bases/64-consenso%20de%20was_MN.PDF Acessado em: 25.fev.2010

NETO, Nilo Cruz. **Orçamento Participativo: o processo de implementação em São Luís**, 2007. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Maranhão. Maranhão, 2009.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Gestão Participativa, Estado e Democracia**. In: **Um Estado para a sociedade civil. Temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Editora Cortez, 2004.

OBSERVAPOA. **Observando o Orçamento Participativo de Porto Alegre, perfil social e associativo, avaliação, formação de uma cultura política democrática e possíveis inovações**. Disponível em:

http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/observando_v.1_n.1_2009.pdf Acessado em:15.fev.2013

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Convenção Interamericana contra a Corrupção**. Celebrada em 29 de março de 1996, em Caracas, Venezuela. No Brasil, ela foi aprovada pelo [Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002](#) e promulgada pelo [Decreto Presidencial nº 4.410, de 7 de outubro de 2002](#) . Disponível em:< <http://www.cgu.gov.br/oea/index.asp>>. Acessado em. 20 fev. 2010.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Celebrada em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf.

PAULA JÚNIOR, Franklin de. **O futuro da democracia: as regras do jogo**. In: Metanoia. n.1, p17-23, 1999.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática** tradução de Luiz Paulo Rouanet. — Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

POZZER, Milene Ana dos Santos. **Socialização política: promoção da cidadania através das associações demoradores**. In: Anais do I Simpósio sobre Estudos de Gênero e Políticas Públicas. UEL, 2010.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. Orçamento Participativo. Disponível em: <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/#> Acessado em : 15.10.2011

SALES, Teresa. **Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira**. In: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.25, ano 9, junho de 1994 (p. 26-37).

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça; a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1987.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democracia e Participação; o caso do Orçamento Participativo de Porto Alegre**. Porto: Edições Afrontamento, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

SANTOS, Flávio Roberto Gomes dos; MENDES, Raquel de Oliveira. **A organização do espaço urbano em São Luís e suas consequências ante o implemento dos grandes projetos econômicos/tecnológicos em seu território**. (2005) Disponível: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppII/pagina_PGPP/Trabalhos2/Flavio_Roberto_Raquel_Oliveira.pdf Acessado em: 21jun.2013

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Editora Ática,1994.

SCHERER- WARREN, Ilse. **Uma revolução no cotidiano? Os novos movimentos sociais na América do Sul**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SILVA, Ricardo. **Dois tensões na teoria democrática**. In: R. Ci. Hum. Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 1999.

SILVA, Maria Ozanira S. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa (p.89-177). In: SILVA, Maria Ozanira S. (Org.) **Pesquisa avaliativa, aspectos teórico-metodológicos**. São Paulo, SP: Veras Editora, São Luis, MA: GAEPP, 2008.

SILVA, Larissa Teffen. Cidadania participativa: algumas considerações político jurídicas. In: **SOUZA, Mônica Teresa Costa (org.). Cidadania: novos temas, velhos desafios**. Ijuí: Editora Unijuí, 2009.

SILVA, Ilse Gomes. **Participação popular nas políticas públicas: a trajetória dos Conselhos de Saúde do Sistema Único de Saúde o Brasil**. (2004) Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/lab2004/inscricao/pdfs/painel73/IlseGomesSilva.pdf>

Acessado em: 23.abr.2013

SIQUEIRA, Ana Lucia Xavier; SILVEIRA, Paulo Barrufi. **Transparência e controle da gestão pública**. Disponível em <<http://www.portal.tce.rs.gov.br>> Acessado em: 15.ago.2010

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resultado das eleições de 1996**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1996/resultados-das-eleicoes>) Acessado em: 05.fev.2013

UN-HABITAT. **72 perguntas frequentes sobre o orçamento participativo** Disponível em: http://www.op-portugal.org/downloads/72%20Questoes_AF_web.pdf Acessado em: 13.jan.2013

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania: a sociedade civil na globalização**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

WAMPLER, Brian. **A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: "boas práticas" devem ser promovidas?** Opinião Pública, Campinas, v. 14, n. 1, 2008. WEBER, Max. Burocracia. In: WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. 5ª edição. Rio de Janeiro: LTC, 1982, p. 229-277.

WEBER, Max. **Ciência como vocação**. IN: WEBER, Max. **Ciência e política: duas vocações**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

APÊNDICE

Roteiro de entrevista

- 1) Quais mecanismos eram utilizados para divulgação e mobilização do OP? Eles eram adequados e suficientes? Todo mundo (jovens, idosos, mulheres, homens etc) foram chamados a participar? Eram dadas condições para que os grupos mais vulneráveis participassem? Vocês consideram que atingiu todo mundo? Porquê?
- 2) Como foram escolhidas as prioridades (por bairros, temas)? Foram delimitados os critérios para essas escolhas?
- 3) Existiam delegados e conselheiros atuando? Eles tiveram alguma formação?
- 4) Existia um Conselho de Orçamento Participativo? Quem faz parte dele?
- 5) O volume de recursos destinado aos gastos com investimentos foi satisfatório para atender as demandas?
- 6) Qual o perfil dos participantes? Qual o perfil do associativismo? Contou com a participação de grupos religiosos ou ONGs?
- 7) Os membros do COP mudaram durante a gestão?
- 8) Em sua opinião qual a principal limitação enfrentada pelo OP durante a gestão.

ANEXOS

LISTA DAS 51 MICRORREGIONAIS E 420 BAIRROS DE SÃO LUÍS

REGIONAL 1- ITAQUI/BACANGA (36 BAIRROS)

- **MICRORREGIONAL: VILA BACANGA (07 BAIRROS)**

1- Sá Viana 2- Jambeiro 3- Vila Bacanga 4- Vila Dom Luís 5- Vila Isabel 6- Vila Real 7- Residencial Cerâmica.

- **MICRORREGIONAL : ANJO DA GUARDA (06 BAIRROS)**

1- Anjo da Guarda 2- Fumacê 3- Gancharia 4- Itaqui 5-Alto da Vitória 6- Vila Verde.

- **MICRORREGIONAL: VILA EMBRATEL (13 BAIRROS)**

1- Vila Embratel 2- Residencial Primavera 3- Residencial Resende 4-Cidade Nova 5- Gapara 6- Vila São João 7- São Benedito 8-América do Norte 9- Residencial Paraíso 10- Argola e Tambor 11-Vila Zaqueiro 12- Vil da Paz 13- Vila São João da Boa Vista.

- **MICRORREGIONAL: VILA ARARI (10 BAIRROS)**

1- Mauro Fecury I 2- Mauro Fecury II 3- São Raimundo 4- Vila Arari 5- Vila Nova 6- Alto da Esperança 7-Tamancão 8- Vila São Luís 9- Vila São Mateus 10 – Residencial Ana Jansen.

REGIONAL 2- CENTRO/LIBERDADE (23 BAIRROS)

- **MICRORREGIONAL: MADRE DEUS (14 BAIRROS)**

1- Madre Deus 2- Lira 3- Belira 4- Codozinho 5- Goiabal 6- Macaúba 7- Coréia de Baixo 8- Coréia de Cima 9- Vila Passos 10- Canto da Fabril 11- Vila Bessa 12- Apicum 13- Desterro 14- Centro Histórico.

- **MICRORREGIONAL:LIBERDADE (09 BAIRROS)**

- 1- Vila Jaracati 2- Baixinha 3- Floresta 4- Camboa 5- Diamante 6- Liberdade
7-Sítio do Meio 8- Brasília do Matadouro 9- Vila Maruim.

REGIONAL 3- FÁTIMA/ MONTE CASTELO (11 BAIRROS)

- **MICRORREGIONAL: MONTE CASTELO (08 BAIRROS)**

- 1- Monte Castelo 2- Retiro Natal 3- Veneza 4- Fé em Deus 5- Bom Milagre 6- Apeadouro 7- Vila Militar 8- Conjunto Elka.

- **MICRORREGIONAL: FÁTIMA (03 BAIRROS)**

- 1- Bairro de Fátima 2- Areinha 3- Parque Amazonas.

REGIONAL 4- ALEMANHA/ JOÃO PAULO (23 BAIRROS)

- **MICRORREGIONAL: ALEMANHA (07 BAIRROS)**

- 1- Alemanha 2- Caratatiua 3- Ivar Saldanha 4- Vila Saldanha 5- Vila Formosa 6- Alto do Paraíso 7- Vila da Paz.

- **MICRORREGIONAL: VILA PALMEIRA (07 BAIRROS)**

- 1- Radional 2- Vila Palmeira 3- Santa Cruz 4- Barreto 5- Vila Divinéia 6- Vera Cruz 7- Santa Júlia.

- **MICRORREGIONAL: JOÃO PAULO (09 BAIRROS)**

- 1- Coroado 2- Barés 3- João Paulo 4- Salina do João Paulo 5- Jordoa 6- Redenção 7- Sítio Leal 8- Filipinho 9- Quintas do Machado.

REGIONAL 5- SACA VÉM/COROADINHO (25 BAIRROS)

- **MICRORREGIONAL: SACA VÉM (05 BAIRROS)**

- 1- Sacavém 2- Salina do Sacavém 3- Coheb 4- Túnel do Sacavém 5- Outeiro da Cruz.

- **MICRORREGIONAL: COROADINHO (07 BAIRROS)**

- 1- Coroadinho 2- Vila Conceição 3- Vila dos Frades 4- Vila São Sebastião 5- Alto do São Francisco 6- Santa Luzia 7- Vila Natal.

- **MICRORREGIONAL: BOM JESUS (13 BAIRROS)**

- 1- Bom Jesus 2- Parque dos Nobre 3- Parque Pindorama 4- Parque Timbira 5- Sítio Pica Pau Amarelo 6- Vila Nazaré 7- Vila dos Nobres 8- Primavera 9- Flor do Cintra 10- Alto Parque Timbira 11- Atêncio Queiroga 12- Vila São João 13- Parque Nice Lobão.

REGIONAL 6- ANIL/AURORA (35 BAIRROS)

- **MICRORREGIONAL: CRUZEIRO DO ANIL (06 BAIRROS)**

- 1- Cruzeiro do Anil 2- Novo Angelim 3-Vila Militar 4- Piquizeiro 5- Alto da Paz 6- João Rebelo.

- **MICRORREGIONAL: ANIL (07 BAIRROS)**

- 1- Anil 2- Pão de Açúcar 3- Matança 4- Alto do Pinho 5- Salina do Anil 6- Conjunto Santos Dumont 7- Residencial Filadélfia.

- **MICRORREGIONAL: AURORA (4 BAIRROS)**

- 1- Planalto Anil Aurora 2- Aurora 3- Vila Isabel Cafeteira 4- Residencial João do Vale.

- **MICRORREGIONAL: SANTO ANTÔNIO (18 BAIRROS)**

- 1- Santo Antônio 2- Pirapora 3- Rancho Dom Luís 4- Vila Sial 5- João Alberto 6- Conjunto Jaguarema 7- Vila Jaguarema 8- Vila Lobão 9- Bom Clima 10- Conjunto Nova Canaã 11- Alameda dos Sonhos 12- Vila Parque Sinelândia 13- Jardim São Cristóvão IV 14- Jardim São Paulo 15- Recanto Santos Dumont 16- Vila Conceição 17- Jardim Conceição 18- Parques Roseana Sarney.

REGIONAL 7- COHAB/COHATRAC (25 BAIRROS)

- **MICRORREGIONAL: COHATRAC (08 BAIRROS)**

1- Cohatrac I 2- Cohatrac II 3- Cohatrac III 4- Cohatrac IV 5-Residencial Primavera 6- Novo Cohatrac 7- Conjunto Cohabiano 8- Jardim das Margaridas.

- **MICRORREGIONAL: COHAB (10 BAIRROS)**

1- Cohab I 2- Cohab II 3- Cohab III 4- Cohab IV 5- Centaurus 6- Itapiracó 7- Planalto Anil I 8- Planalto Anil II 9- Planalto Anil III 10- Planalto Anil IV.

- **MICROREGIONAL: FORQUILHA (07 BAIRROS)**

1- Morada do Sol 2- Forquilha 3- Forquilhão 4- Vila Esmeralda 5- Icaraí 6- Residencial das Flores 7-Parque Itapoã.

REGIONAL 8- TURU/OLHO D'ÁGUA (22 BAIRROS)

- **MICRORREGIONAL:TURU (10 BAIRROS)**

1- Parque Vitória 2- Parque São José 3- Canudos 4- Res. Terra Livre 5- Ipem Turu 6- Solar dos Lusitano 7- Turu 8- Miritiúia do Turu 9-Matões 10-Prque Jair.

- **MICRORREGIONAL: VILA LUIZÃO (04 BAIRROS)**

1- Vila Luizão 2- Santa Rosa 3- Divinéia 4- Vila Litorânea

- **MICRORREGIONAL: SOL E MAR (08 BAIRROS)**

1- Sol e Mar 2- Planalto Turu I 3- Planalto do Turu II 4- Planalto do Turu III 5- Parque Atlântico 6- Olho D'água 7- Jardim Libanês 8- Parque Turu.

REGIONAL 9- COHAMA/VINHAIS (44 BAIRROS)

- **MICRORREGIONAL: VINHAIS (15 BAIRROS)**

- 1- Vinhais 2- Recanto do Vinahis 3- Vila Tereza 4- Vila Vinhais 5- Cohafuma 6 – Residencial La Ravardiere 7- Vila Conceição 8- Planalto Vinhais I 9- Planalto Vinhais II 10 – Jardim Primavera 11- Vila Marinha 12 – Vila Progresso 13- Vila 25 de Maio 14- Alto do Calhau 15- Vila Menino Jesus de Praga

• **MICRORREGIONAL: COHAMA (11 BAIRROS)**

- 1- Cohama 2- Barramar 3- Quintas do Calhau 4- Caolho 5- Parque Athenas 6- Cohaserma 7- Recanto dos Nobres 8- Parque Shalom 9- Cohajap 10- Coelho Neto 11- Jardim Bela Vista.

• **MICRORREGIONAL VICENTE FIALHO (07 BAIRROS)**

- 1- Recanto Fialho 2- Vila Fialho 3- Vila Cruzado 4- Vila União 5- Cohajoli 6- Vicente Fialho 7- Vila Jibóia.

• **MICRORREGIONAL: CANTINHO DO CÉU (11 BAIRROS)**

- 1- Cantinho do Céu 2- Vila 7 de setembro 3- Vila Regina 4- Manoel Beckamn 5- Alto Paraíso 6- Residencial Esperança 7- Residencial São Domingo I 8- Residencial São Domingo II 9- Residencial Primavera 10- Residencial Pinheiros 11-Vivenda da Cohama.

REGIONAL 10- MARANHÃO NOVO/BEQUIMÃO (11 BAIRROS)

• **MICRORREGIONAL: BEQUIMÃO (05 BAIRROS)**

- 1- Bequimão 2- Vila Padre Xavier 3- Rio Anil 4- Ipem Bequimão 5- Recanto Bequimão.

• **MICRORREGIONAL: IPASE (3 BAIRROS)**

- 1- Ipase 2-Maranhão Novo 3- Vila Cristalina

• **MICRORREGIONAL: ANGELIM (3 BAIRROS)**

- 1- Angelim 2- Ipem Angelim 3- Angelim Velho

REGIONAL 11- SÃO FRANCISCO/ PONTA DO FAROL (15 BAIRROS)

- **MICRORREGIONAL: PONTA DO FAROL (07 BAIRROS)**

1- Calhau 2- Ponta do Farol 3-Ponta D'areia 4- Conjunto São Marcos 5- Renascença I 6- Renascença II 7- Lagoa da Jansen.

- **MICRORREGIONAL: SÃO FRANCISCO (08 BAIRROS)**

1- São Francisco 2- Buriti 3-Morros 4- Conjunto Basa 5- Sítio Campinas 6- Residencial Ana Jansen 7- Ilhinha 8- Vila Maruim.

REGIONAL 12- SÃO CRISTÓVÃO/JOÃO DE DEUS (31 BAIRROS)

- **MICRORREGIONAL: IPEM SÃO CRISTÓVÃO (7 BAIRROS)**

1- Cohapan 2- Ipeem São Cristóvão 3- Jardim São Cristóvão I 4- Jardim São Cristóvão II 5- Baixão 6- Conjunto Juçara 7-Residencial Arueras

- **MICRORREGIONAL: JOÃO DE DEUS (06 BAIRROS)**

1- Jardim São Raimundo 2- João de Deus 3- Parque Universitário 4- Conjunto São Paulo 5- Vila Conceição 6- João Paulo II

- **MICRORREGIONAL: SÃO BERNARDO (06 BAIRROS)**

1- Residencial Girassol 2- São Bernardo 3- Residencial Solar das Hortências 4- Parque Sabiá 5- Vila Brasil 6- Residencial Satira.

- **MICRORREGIONAL: SÃO RAIMUNDO (06 BAIRROS)**

1- São Raimundo 2- Vila Cascavel 3- Airton Sena 4- Vila Real 5- Recanto Canaã 6- Vila Valian

- **MICRORREGIONAL: SÃO CRISTÓVÃO (06 BAIRROS)**

1- Vila Itamar 2- Parque das Mangueiras 3- São Cristóvão 4- Conjunto Alameda dos Sonhos 5- Recanto Verde 6- Vila Zenina

REGIONAL 13- CIDADE OPERÁRIA/CIDADE OLÍMPICA (42 BAIRROS)

- **MICRORREGIONAL: CIDADE OPERÁRIA (15 BAIRROS)**

- 1- Unidade 205 2- Unidade 203 3- Unidade 103 4- Unidade 105 5- Unidade 201 6- Unidade 101 7- Jardim das Palmeiras 8- Vila do Gordo 9- Residencial São Luís 10- Reviver 11- Nova Metrópoles 12- Vila dos Mestres 13- Residencial Luiz Rocha 14- Recanto Sírius 15- Residencial Pirapema.

- **MICRORREGIONAL: JANAÍNA (08 BAIRROS)**

- 1- Habitar Nice Lobão 2- Apaco (Vila Agrícola) 3- Vila Rod 4- Santa Clara 5- Jardim América do Sul 6- Vila Pavão 7- Janaína 8- Residencial Alcântara.

- **MICRORREGIONAL: SANTA EFIGÊNIA (07 BAIRROS)**

- 1- Santa Efigênia 2- Mutirão (Recanto dos Pássaros) 3- Vila Zenir 4- Conjunto Orquídea 5- Recanto dos Signos 6- Jardim Lisboa 7- Residencial São Paulo.

- **MICRORREGIONAL: JARDIM AMÉRICA DO NORTE (05 BAIRROS)**

- 1- Jardim América do Norte 2- Vila Jeniparana 3- Conjunto Jeniparana 4- Vila América 5- Loteamento Geniparana.

- **MICRORREGIONAL CIDADE OLÍMPICA (07 BAIRROS)**

- 1- Cidade Olímpica 2- Residencial Tiradentes I 3- Residencial Tiradentes II 4- Residencial José Reinaldo Tavares 5- Alexandra Tavares 6- Mara Aragão 7- Vila Nestor.

REGIONAL 14 – MARO GROSSO/ SANTA BÁRBARA (20 BAIRROS)

- **MICRORREGIONAL: MATO GROSSO (10 BAIRROS)**

- 1- Coquilho I 2- Coquilho II 3- Mato Grosso 4- Caracueira 5- Tajipuru 6- Andiroba 7- Cajupari 8- Vila Conceição 9- Alto da Vitória do Tajipuru 10- Nova Vida.

- **MICRORREGIONAL: SANTA BÁRBARA (10 BAIRROS)**

- 1- Cruzeiro de Santa Bárbara 2- Santa Bárbara 3- Vila Vitória 4- Jardim São Raimundo 5- Vila São Domingos 6- Cajupe 7- São Raimundo do Motor 8- Tajaçoaba 9- Nova Betel 10- Vila Magril.

REGIONAL 15- MARACANÃ/ESTIVA (57 BAIRROS)

- **MICRORREGIONAL: ESTIVA (09 BAIRROS)**

- 1- Estiva 2- Coqueiro 3- Jacamin 4- Tauá-Mirim 5- Igaraú 6- Inhaúma 7- Juçara 8- Ilha Pequena 9- Vila Samara.

- **MICRORREGIONAL: PEDRINHAS (09 BAIRROS)**

- 1- Pedrinhas 2- Piçarra 3- Ananandiba 4- Vila Cabral Miranda 5-Murtura 6- Coliê 7-Mangue Seco 8- Vila Vitória 9- Vila Progresso.

- **MICRORREGIONAL: ITAPERÁ (09 BAIRROS)**

- 1- Quebra Pote 2- Itaperá 3- Mata do Itaperá 4- Matinha 5- Arraial 6- Formigueiro 7- Rio Grande 8- Vila Santana 9- Santa Helena.

- **MICRORREGIONAL: MARACANÃ (11 BAIRROS)**

- 1- Maracanã 2- VilaNova República 3- Vila Sarney 4-Primavera 5- Vila Industrial 6-Maracujá 7- Alegria 8- Poeirão 9- Residencial 2000 10- Vila Palmeira 11- Vila 21 de abril

- **MICRORREGIONAL: VILA ESPERANÇA (08 BAIRROS)**

- 1- Vila Esperança 2- Tibiri 3- Tibirizinho 4- Rio doMeio5-Rio de Prata 6- Ferventa 7- Vila Funil 8- Vila Cruzado.

- **MICRORREGIONAL: VILA MARANHÃO (11 BAIRROS)**

- 1- Vila Maranhão 2- Taim 3- Rio dos Cachorros 4- Cajueiro 5- Porto Grande 6- Vila Conceição 7- Vila São Benedito 8- Limoeiro 9-Parnuaçu 10- Jardim São Joaquim 11- Vila Tiradentes